

INSPECTION GÉNÉRALE
DE LA POLICE FÉDÉRALE ET DE LA POLICE LOCALE

La Gestion Négociée de l'Espace Public et le concept de New Way of Protesting

Un regard rétrospectif pour préparer le futur



**Exemplaire AIG
Mars 2022**

**Direction
Audit et Inspection**

DESTINATAIRES

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

LISTE DES ABRÉVIATIONS

| | |
|----------|--|
| AIG | Inspection générale de la police fédérale et de la police locale |
| ANPA | Académie nationale de police |
| BePad | Plateforme informatique intégrée pour l'échange et la gestion opérationnelle de l'information de police administrative (ainsi que pour la gestion des événements et la demande de renforts) |
| CIK | Corps d'intervention au sein de la direction générale de la police administrative de la Police Fédérale |
| Comité P | Comité permanent de contrôle des services de police |
| COVID-19 | Coronavirus <i>disease</i> 2019 |
| DAO | Direction des opérations de police administrative |
| DAS | Direction sécurité publique au sein de la direction générale de la police administrative de la Police Fédérale |
| DCA | Direction de coordination et d'appui déconcentré |
| DirCo | Directeur-coordonateur administratif de la Police Fédérale |
| GNEP | Gestion négociée de l'espace public |
| GPI | Police intégrée |
| HyCap | Capacité hypothéquée |
| LFP | Loi sur la fonction de police du 5 août 1992 |
| MFO-2 | Directive ministérielle du 23 novembre 2017 relative au mécanisme de solidarité entre les zones de police concernant les renforts pour les missions de police administrative |
| OOP41 | Circulaire ministérielle du 31 mars 2014 concernant l'opérationnalisation du cadre de référence CP4 relatif à la gestion négociée de l'espace public relativement aux événements touchant à l'ordre public |
| ZP | Zone de police |

Table des matières

| | |
|---|-----------|
| 1. CONTEXTE | 5 |
| 2. NEW WAY OF PROTESTING | 7 |
| 2.1. Préambule | 7 |
| 2.2. Recommandations | 8 |
| 2.2.1. <i>Étude du phénomène</i> | 8 |
| 2.2.2. <i>Phase de préparation</i> | 9 |
| A) Formation..... | 9 |
| B) Recherche d'information et concertations | 9 |
| C) Analyses de risques et ordre d'opération | 11 |
| 2.2.3. <i>Phase d'exécution</i> | 11 |
| 2.2.4. <i>Phase d'évaluation</i> | 12 |
| 3. GESTION NÉGOCIÉE DE L'ESPACE PUBLIC | 13 |
| 3.1. Préambule | 13 |
| 3.2. Recommandations | 14 |
| 3.2.1. <i>Mesures générales</i> | 14 |
| 3.2.2. <i>Phase de préparation</i> | 15 |
| A) Formation..... | 15 |
| B) Recherche d'information et concertations | 15 |
| C) Analyse de risque et ordre d'opération..... | 17 |
| 3.2.3. <i>phase d'exécution</i> | 18 |
| 3.2.4. <i>phase d'évaluation</i> | 19 |
| 4. MFO-2 | 20 |
| 4.1. Préambule | 20 |
| 4.2. Recommandations | 21 |
| 4.2.1. <i>Appui spécialisé</i> | 21 |
| 4.2.2. <i>Formation et entraînement</i> | 21 |
| 4.2.3. <i>Rôle de l'Inspection générale</i> | 22 |
| 4.2.4. <i>Bilan général MFO-2</i> | 22 |
| 5. CONCLUSION | 24 |

1. CONTEXTE

La gestion de l'ordre public fait partie intégrante des missions de la police depuis la création de notre pays et, pour mieux comprendre le rôle et la place de celle-ci, il est intéressant de passer par un (bref) examen de leurs mutations passées¹.

Il n'est pas question ici de faire état de manière exhaustive de l'évolution des tâches et des services de police mais bien **d'aborder le changement de paradigme dans l'appréhension des missions de maintien de l'ordre.**

Dès le 19^e siècle, la police a abordé la gestion des manifestations au travers d'un concept dit de *Law and Order*. Celui-ci se caractérise par une approche paramilitaire de strict contrôle de l'espace public et des rassemblements². Cette approche avait comme objectif de départ de maintenir la stabilité de l'Etat après la période de déchirements des guerres napoléoniennes³. Elle tient son origine dans une forme de peur des foules de la part du gouvernement⁴. Il existait alors une réelle polarisation entre police et manifestants, la police ne voyant dans les contestataires que des ennemis, des malfaiteurs ou des révolutionnaires pour lesquels il fallait prévoir une répression expéditive et inflexible⁵.

L'appréhension des grands rassemblements a heureusement fortement évolué depuis et la police a progressivement troqué son approche de type *Law and Order* pour une approche où les manifestants ne sont plus considérés comme des ennemis mais bien comme des partenaires. La communication et la négociation entre les participants à l'événement et les autorités est tout d'abord devenue acceptable pour ensuite devenir la norme⁶. **C'est dans cette optique qu'est né le concept de gestion négociée de l'espace public (GNEP).** Ce modèle a été défini plus tard par le ministre de l'Intérieur dans la circulaire CP4 du 11 mai 2011. Son opérationnalisation faisant l'objet, quant à elle, de la circulaire ministérielle OOP 41⁷ du 31 mars 2014.

¹ TANGE C., "La police belge en réforme : petit essai de reconstitution d'une intrigue et de ses enjeux", *Revue de Droit pénal et de criminologie*, 2002, n°9-10, pp. 889-915.

² TEIRLINCK J., OOSTERLINCK F., BLANPAIN B. *Guide pratique sur les normes relatives aux droits de l'homme et leur application dans le domaine du maintien et du rétablissement de l'ordre public*. DRP-ANPA, 2019, p. 29.

³ SMEETS S., *Police : théories et institution* (syllabus), Bruxelles, Presses universitaires de Bruxelles, 2020, p. 88.

⁴ KEUNINGS, L. *Des polices si tranquilles : Une histoire de l'appareil policier belge au XIX^e siècle*. Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain, 2009, p. 47.

⁵ *Ibid.*, pp. 77-78.

⁶ Circulaire ministérielle CP4 du 11 mai 2011 relative à la gestion négociée de l'espace public pour la police intégrée structurée à deux niveaux.

⁷ Circulaire ministérielle OOP 41 du 31 mars 2014 concernant l'opérationnalisation du cadre de référence CP4 relatif à la gestion négociée de l'espace public relativement aux événements touchant à l'ordre public.

Le nombre croissant de manifestations⁸, l'évolution dans la manière dont elles sont organisées et les inspections réalisées récemment ont poussé l'Inspection générale à la rédaction de ce rapport dont l'objectif est de reprendre, sous forme de tableau suivi d'un commentaire succinct, diverses recommandations générales de l'AIG⁹ en lien avec la gestion, par la police intégrée, des événements d'ordre public.

Pour ce faire, cet exposé débutera par aborder le **concept de New Way of Protesting (NWoP)**, pour ensuite se pencher sur la gestion des événements selon le cadre de référence de la GNEP et enfin terminer par un regard sur la MFO-2¹⁰.

Afin de clarifier les choses pour le lecteur, il est à noter que les conclusions sont alimentées, en plus des recommandations, par des réflexions issues de lectures scientifiques, policières¹¹ et de divers rapports. De plus, l'approche du NWoP se faisant dans le cadre de la philosophie générale de gestion négociée de l'espace public, nous pouvons d'ores et déjà affirmer que les recommandations valant pour la GNEP sont également d'application pour le NWoP. Nous avons néanmoins fait le choix de reprendre certaines des recommandations GNEP également dans le NWoP car elles nous semblaient particulièrement représentatives de cette thématique. Autre précision importante, la numérotation des recommandations n'a pas pour objectif de les classer par ordre d'importance mais uniquement de donner l'opportunité au lecteur de s'y référer plus facilement.

⁸ <https://www.sudinfo.be/id105352/article/2019-03-04/bruxelles-il-y-pres-de-1000-manifestations-par>. Site web consulté le 31 janvier 2022.

⁹ Pour les lecteurs ayant déjà été amenés à prendre connaissance de certains rapports d'inspection reprenant des recommandations en matière de GNEP, vous constaterez que certaines recommandations ici présentes sont reprises telles quelles et d'autres ont été affinées à la suite de l'analyse effectuée dans le cadre du présent rapport.

¹⁰ Directive ministérielle MFO-2 du 23 novembre 2017 relative au mécanisme de solidarité entre les zones de police concernant les renforts pour les missions de police administrative.

¹¹ Par exemple : le document de vision de l'Inspection générale de la police fédérale et de la police locale, *Existe-t-il dans une démocratie un droit à la manifestation violente?* Février 2022 ainsi que des rapports du Comité permanent de contrôle des services de police.

2. NEW WAY OF PROTESTING

2.1. PRÉAMBULE

Le modèle démocratique occidental tel que nous le connaissons est en plein bouleversement. Il y a actuellement une crise de confiance entre les autorités et la population et il existe une globalisation de tous les enjeux sociétaux qui fait que des événements se déroulant à plusieurs milliers de kilomètres de chez nous peuvent, du fait de la rapidité de la circulation de l'information, entraîner des répercussions en matière de protestations dans notre pays. Le New Way of Protesting qui est apparu comme un nouveau point d'attention ces derniers temps ne doit pas être appréhendé comme une simple nouvelle méthode de protester. Il ne doit pas être non plus analysé dans le cadre exclusif de la gestion négociée de l'espace public. Il est le reflet de ce mouvement profond qui remet en cause la légitimité actuelle du fonctionnement du modèle démocratique et exige un changement.

Depuis plusieurs années, un nombre non négligeable de manifestations ne sont plus organisées de manière "traditionnelle". Il devient parfois difficile pour la police de trouver un organisateur ou un point de contact clairement défini. Ce fût par exemple le cas pour les mouvements de protestation tels que les gilets jaunes, Extinction Rébellion, #BLM¹², qui n'avaient pas de leader connu et qui **montrent une polarisation grandissante vis-à-vis du gouvernement et/ou des forces de police.**

La composition des mouvements de protestation a également changé, devenant régulièrement hétérogène, composée de groupes n'ayant peu ou pas de contact entre elles et dont les objectifs peuvent diverger¹³.

La mobilisation, souvent via les réseaux sociaux, est extrêmement rapide et il n'y a pas ou peu de structure dans les formes d'expression qui vont de la protestation plutôt ludique et festive, à des attaques violentes en passant par de la désobéissance civile.

Cette difficulté à **établir le contact avec les protestataires** à la fois en amont de la manifestation que durant celle-ci complexifie la définition et la mise en œuvre de l'approche des services d'ordre et accroît le risque de survenance d'incidents.

De ce fait, et comme le mentionne la ministre de l'Intérieur dans son exposé d'orientation politique du 6 novembre 2020¹⁴, *"il est essentiel de développer une nouvelle approche policière en matière de*

¹² *Black lives matter*

¹³ OOSTERLINCK F., TEIRLINCK J., *Protest en collectief geweld Een verkennend onderzoek naar de limieten van het genegotieerd beheer van de openbare ruimte (GBOR)*, DRP-ANPA, 2021 p. 24. (non-publié)

¹⁴ Et dans une interview donnée à la RTBF en mai 2021 lors de l'annonce du démarrage des états généraux de la police : <https://www.rtbef.be/article/etats-generaux-de-la-police-lancement-d-une-reflexion-pour-dessiner-les-contours-de-la-police-du-futur-10769288>

préparation et de gestion de ces nouveaux modes de protestation, et ce dans le respect de la philosophie de la gestion négociée de l'espace public"¹⁵.

Au cours de ces deux dernières années l'AIG a été amenée à analyser plusieurs manifestations ayant chacune fait l'objet d'un rapport d'inspection. Il nous a paru utile d'établir une synthèse des recommandations formulées. Elles sont reprises ci-dessous et regroupées selon les thèmes suivants :

- Etude du phénomène ;
- Phase de préparation ;
- Phase d'exécution ;
- Phase d'évaluation.

2.2. RECOMMANDATIONS

2.2.1. ÉTUDE DU PHÉNOMÈNE

| N° | Recommandation |
|----|---|
| 1 | Améliorer la connaissance des NWoP en facilitant et en promouvant les groupes de travail créés dans la cadre de la préparation du PNS 2022-2025. |
| 2 | Actualiser la CP4 et l'OOP 41 afin de permettre une gestion dynamique et négociée de l'espace public en tenant compte des nouvelles formes de contestations sociales, des évolutions géopolitiques, de la menace terroriste, des enseignements tirés de la gestion de la crise du COVID-19, mais aussi des évolutions souhaitées dans la pratique policière. |
| 3 | Maintenir le modèle GNEP en tant que concept global pour la gestion démocratique de chaque événement ¹⁶ . |
| 4 | Fournir le cadre juridique nécessaire pour que la police puisse également être présente dans le monde virtuel tout en garantissant le respect de la vie privée. |
| 5 | Affiner, sur la base d'une analyse juridique, l'application du point 3 de l'article 31 de la LFP permettant le recours à une arrestation administrative <i>"d'une personne à l'égard de laquelle il existe des motifs raisonnables de croire, en fonction de son comportement, d'indices matériels ou des circonstances, qu'elle se prépare à commettre une infraction qui met gravement en danger la tranquillité ou la sécurité publiques, et afin de l'empêcher de</i> |

¹⁵ VERLINDEN A., ministre de l'Intérieur, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique, Déclaration de politique générale 2021 - 2024, 6 novembre 2020, Pièces Parl. Chambre 2020-2021, Doc 55 1610, section 5.3. Renforcement de la police locale et augmentation du soutien fédéral et 5.7.4. Nouvelles approches policières. MinInter, exposé d'orientation politique, pp. 29-30.

¹⁶ OOSTERLINCK F., TEIRLINCK J., *op. cit.*, p. 33.

| | |
|---|--|
| | <i>commettre une telle infraction</i> ¹⁷ en tenant compte du contexte spécifique du maintien de l'ordre. ¹⁸ |
| 6 | Créer un groupe de réflexion multidisciplinaire afin de proposer une approche de l'ordre public en lien avec les nouveaux phénomènes et les nouvelles formes d'actions. |
| 7 | Continuer à recueillir et à partager des informations au sein de l'organisation policière sur les méthodes de travail des nouveaux groupes de protestation, organisés ou non, et entretenir des contacts internationaux et nationaux avec d'autres services de police, la communauté scientifique et les partenaires privés. |

2.2.2. PHASE DE PRÉPARATION

A) FORMATION

| N° | Recommandation |
|----|---|
| 8 | Investir dans la formation, notamment en organisant des sessions de formations et d'entraînements régulières et intégrées axées sur les scénarios retrouvés dans le cadre du NWoP et ce tant au niveau opérationnel et tactique qu'au niveau stratégique. |
| 9 | Relancer la formation <i>GOLD</i> ¹⁹ <i>commander</i> qui n'a plus eu lieu depuis 2018 en y intégrant les spécificités du NWoP et prêter attention à la formation des commandants de pelotons qui a été incomplète durant la pandémie de COVID-19. |

B) RECHERCHE D'INFORMATION ET CONCERTATIONS

| | |
|----|--|
| 10 | Organiser et stimuler, de manière proactive, la collecte et l'intégration systématiques d'éléments d'information concernant l'ordre public, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'organisation policière, notamment avec les autres services de sécurité et de renseignement, les partenaires extérieurs ainsi qu'au sein du monde virtuel. |
| 11 | Faire un meilleur usage du BePad à la fois dans la phase préparatoire de l'événement que dans la phase clôture/débriefing. |
| 12 | Afin de créer un cadre de travail clair pour les services de police, il est important que les autorités de police administrative adoptent une position claire et autorisent ou interdisent |

¹⁷ Loi sur la fonction de police du 5 août 1992, art. 31, pt. 3.

¹⁸ Inspection générale de la police fédérale et de la police locale, *Existe-t-il dans une démocratie un droit à la manifestation violente?* Document de vision, Février 2022, pp. 6-7.

¹⁹ Niveau le plus élevé dans la hiérarchie de commandement 'GOLD-SILVER-BRONZE' utilisée pour la gestion d'événements.

| | |
|----|---|
| | une action de protestation et indiquent clairement les conditions et les limites de la tolérance. |
| 13 | Pendant la préparation et l'action de protestation, s'efforcer de maintenir le contact avec les organisateurs, les dirigeants ou les membres influents du mouvement qui organisent l'action même s'ils ne se sont pas annoncés. |

Que ce soit durant la phase préparatoire ou durant la phase d'exécution, il est primordial que l'autorité et/ou la police essaye de prendre d'initiative **contact avec les protestataires** et ce même si ces derniers ne se sont pas préalablement déclarés. En cas d'échec, il est d'autant plus important de se mettre à la recherche de toutes les informations permettant de pouvoir préparer et gérer au mieux l'événement. Pour cela il y a lieu, au niveau local, d'élargir la récolte d'informations à des partenaires externes (assistants de concertation, éducateurs de rue, etc.)²⁰.

S'il est établi que la demande d'éléments essentiels d'information (EEI) doit être effectuée (via BePad) par le corps de police amené à gérer l'événement, il s'avère néanmoins opportun que les services centralisés chargés de **monitorer le suivi des groupes à risques** transmettent d'initiative ces mêmes EEI dès qu'ils ont connaissance de l'organisation d'un événement. En matière de recherche d'informations, si on peut se réjouir que le Commissaire Général de la Police Fédérale rappelle qu'il peut être fait appel à la section "i2-IRU" de DJSOC²¹ pour l'appui en matière de recherches sur internet ainsi qu'au programme développé par la DCA BRUXELLES (projet SILVER TWO) et à l'appui OSINT²² au sein du service RCCU²³ de la police judiciaire fédérale de BRUXELLES²⁴, il n'en reste pas moins qu'une **véritable stratégie intégrée, proactive et de qualité des cycles d'information en matière de police administrative** doit être à tout le moins réactivée voire repensée et redéfinie à l'aune de ces nouvelles manières de protester.

Les contacts et réunions préalables avec les organisateurs servent à récolter des informations concernant l'événement mais il ne faut pas oublier que ces moments servent également à **aviser l'organisateur des limites de tolérance et de ce qui sera mis en place en cas de non-respect des accords pris et/ou des conditions imposées**.

²⁰ TEIRLINCK J. , OOSTERLINCK F., BLANPAIN B., *op. cit.*, pp. 72-74.

²¹ Direction centrale de la lutte contre la criminalité grave.

²² *Open source intelligence software*.

²³ *Regional computer crime unit*.

²⁴ Comité permanent de contrôle des services de police, *L'organisation de la fonctionnalité de base maintien de l'ordre public dans les six zones de police bruxelloises en général et en particulier le régime permettant de faire face à des événements non planifiés – Enquête de suivi*, 2019, p. 7.

C) ANALYSES DE RISQUES ET ORDRE D'OPÉRATION

| N° | Recommandation |
|----|--|
| 14 | Utiliser les modèles d'analyse de risques (opérationnels/sécurité et bien-être au travail) ainsi que le modèle d'ordre d'opération enseigné par l'ANPA et s'assurer de la cohérence entre les analyses de risque et l'ordre d'opération. |
| 15 | S'assurer que les deux analyses de risques (opérationnels/sécurité et bien-être au travail) soient intégrées, dynamiques et cohérentes. |
| 16 | Lors de la rédaction d'une analyse des risques opérationnels, tenir compte des modes d'action du NWoP tels que la manifestation décentralisée (exécution simultanée d'actions en différents endroits), et inclure dans l'ordre d'opération les conséquences que cela peut avoir sur le déploiement des forces de police. |
| 17 | Développer de manière proactive des scénarios tactiques bien pensés, basés sur l'analyse policière des risques. |

Les analyses des risques opérationnels et de sécurité et de bien-être au travail constituent la base de l'ordre d'opération qui, lui-même, reprend les limites de tolérance de l'autorité ainsi que la nature de la mission et son exécution par le personnel sur le terrain. Des **scénarios tactiques** doivent donc avoir pu être envisagés et préparés au préalable, la qualité de ces phases dépendant directement de la qualité de l'information récoltée et de la capacité à la transformer en *intelligence*²⁵.

L'objectif premier d'avoir des analyses de risques et des ordres d'opération de qualité est bien entendu la réduction du risque. Mais cette réduction du risque n'est atteignable qu'à travers **l'obtention de directives et de limites de tolérance claires de la part des autorités** afin que les scénarios tactiques puissent être préparés dans les meilleures conditions et que l'équipement adéquat soit prévu pour leur mise en œuvre. Pour que le résultat attendu par les autorités soit atteint, il faut donc que les ordres donnés par celles-ci soient non-équivoques²⁶.

2.2.3. PHASE D'EXÉCUTION

| | |
|----|--|
| 18 | Prêter attention à toutes les mesures, y compris les mesures non policières, susceptibles de réduire les risques de troubles, d'incidents et de violence. |
| 19 | Adopter une stratégie de communication vis-à-vis des protestataires. |
| 20 | Désigner un ou plusieurs policiers pour servir de point de contact avec l'organisateur pendant la manifestation afin de favoriser la concertation dans un esprit de respect mutuel et de négocier des compromis concernant le déroulement de l'action. |

²⁵ Voir concept d'*Intelligence Led Policing*.

²⁶ Comité permanent de contrôle des services de police, *Rapport de l'observatoire*, 2009, p. 18.

| | |
|----|--|
| 21 | Informers correctement les autorités administratives, les organisateurs, les participants, la presse et le grand public du déploiement et des actions de la police avant, pendant et après l'action de protestation. |
|----|--|

A défaut d'avoir su s'entretenir (formellement ou non) avec les responsables de l'événement, l'ANPA préconise la mise en place d'un **real time intelligence center**²⁷ permettant la récolte et le traitement de l'information durant la manifestation afin d'appuyer le GOLD et l'autorité dans leurs décisions.

Des études telles que celle de FILLIEULE et al.²⁸ conseillent également de **communiquer aux protestataires les limites de tolérance ainsi que la manière dont les actions policières vont être menées**. Ces renseignements peuvent être délivrés via du personnel spécifiquement dédié à cette mission (*dialogue officers*²⁹) mais également au travers de l'utilisation de mégaphones, de tableaux d'affichage numériques, des médias et des médias sociaux.

La visée de cette communication est de *"faire en sorte que les mouvements de la police soient interprétés correctement par les manifestants, que les manifestants pacifiques partagent le point de vue de la police sur ce qu'il convient de faire, enfin que les participants soient convaincus que les actions préconisées – ou interdites – par la police le sont de manière légitime"*³⁰. De manière subséquente, **obtenir l'adhésion de la partie non-problématique de la foule aux décisions policières** permet également que celle-ci se désolidarise des factions violentes.

2.2.4. PHASE D'ÉVALUATION

| | |
|----|--|
| 22 | Organiser systématiquement un débriefing transversal. |
| 23 | Envisager l'évaluation comme quelque chose de plus large qu'un débriefing et réfléchir à une approche (interne et externe) alliant le <i>peer review</i> , l'enseignement policier (ANPA) et la recherche scientifique afin d'accroître les connaissances en matière de gestion de l'ordre public. |

A l'issue de l'événement, et tel que préconisé par l'OOP 41³¹, l'Inspection générale recommande la tenue de débriefings ainsi que de réunions d'évaluation afin de faire un état des lieux du déroulement du service d'ordre, des points d'amélioration possibles mais aussi afin de **développer l'expertise**, ce qui est d'autant plus important dans le cadre du NWoP.

²⁷ TEIRLINCK J., OOSTERLINCK F., BLANPAIN B., *op. cit.*, p. 47.

²⁸ FILLIEULE O., VIOT P., DESCLOUX G., "Vers un modèle européen de gestion policière des foules protestataires?", *Revue française de science politique*, 66, 2016, p.304. <https://doi.org/10.3917/rfsp.662.0295>

²⁹ Swedish National Police Board, *Recommendations for policing political manifestations in Europe GODIAC – Good practice for dialogue and communication as strategic principles for policing political manifestations in Europe*, Stockholm, 2013.

³⁰ FILLIEULE O., VIOT P., DESCLOUX G., *op. cit.*, p. 306.

³¹ Circulaire ministérielle OOP 41, *op. cit.*, pt. 2.2.4.

3. GESTION NÉGOCIÉE DE L'ESPACE PUBLIC

3.1. PRÉAMBULE

La notion d'ordre public doit être conciliée avec d'autres règles constitutionnelles telles que la liberté d'expression, de réunion et de rassemblement par exemple. Il est en tout temps nécessaire de trouver l'équilibre entre la prévention de l'ordre public et la préservation des droits et libertés reconnus³² et c'est à ça que correspond le maintien de l'ordre public³³.

Afin de concilier au mieux ordre public et libertés individuelles, la Belgique a opté depuis une vingtaine d'années pour le concept de gestion négociée de l'espace public (GNEP). Si cette approche était déjà enseignée depuis 2001 au sein de la police, ce n'est qu'en 2011 que son cadre de référence a été formalisé dans une circulaire ministérielle³⁴.

Gérer l'ordre public de manière négociée signifie, pour la police, créer de concert avec les autorités, les organisateurs et les autres partenaires (sécurité privée, différentes disciplines³⁵, etc.) les conditions optimales pour la tenue d'un événement. Cela présuppose la rencontre entre tous les acteurs afin qu'une limite de tolérance puisse être établie par l'autorité sur avis de la police et que des scénarios autour du déroulement de l'événement puissent ensuite être négociés³⁶. La sécurité et la bonne gestion de l'événement deviennent l'affaire de tous, organisateur y compris.

Mais comme abordé dans la partie traitant du NWoP, il devient de plus en plus complexe (mais pas impossible) pour l'autorité et la police d'aborder la préparation d'un événement lorsque les organisateurs ne s'annoncent pas ou qu'ils ne sont pas connus. Des recommandations ont déjà été proposées *supra* afin d'atténuer les problèmes liés à ce NWoP, il sera donc question ci-après de formuler des recommandations générales dans le cadre de la gestion d'événements dans la philosophie de la GNEP.

³² DRAGO G., "L'ordre public et la Constitution". *Archives de philosophie du droit*, 2015, p. 58 §34. <https://doi.org/10.3917/apd.581.0224>

³³ Loi du 7 décembre 1998 organisant un service de Police Intégré, structuré à deux niveaux, art. 123. ; Loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, art. 1.

³⁴ Circulaire ministérielle CP4, *op. cit.*

³⁵ À comprendre dans le cadre de la planification d'urgence : discipline 1 - opérations de secours (service incendie et unités opérationnelles de la protection civile); discipline 2 - secours médicaux, sanitaires et psychosociaux; discipline 3 - police; discipline 4 - appui logistique (protection civile, Défense, services travaux des communes...); discipline 5 - information (par autorité compétente) <https://crisebw.be/presentation/les-cinq-disciplines>

³⁶ TEIRLINCK J., OOSTERLINCK F., BLANPAIN B., *op. cit.*, p. 31.

3.2. RECOMMANDATIONS

3.2.1. MESURES GÉNÉRALES

| N° | Recommandation |
|----|---|
| 1 | Maintenir le modèle GNEP en tant que concept global pour la gestion démocratique de chaque événement ³⁷ . |
| 2 | Actualiser la CP4 et l'OOP 41 en vue d'une gestion négociée de l'espace public dynamique. |
| 3 | Rédiger un processus de gestion des événements reprenant toutes les étapes à réaliser ainsi que la manière dont elles doivent l'être et qui en est responsable. |
| 4 | Affiner sur base d'une analyse juridique l'application de l'article 31 de la LFP permettant le recours à une arrestation administrative " <i>d'une personne à l'égard de laquelle il existe des motifs raisonnables de croire, en fonction de son comportement, d'indices matériels ou des circonstances, qu'elle se prépare à commettre une infraction qui met gravement en danger la tranquillité ou la sécurité publiques, et afin de l'empêcher de commettre une telle infraction</i> " ³⁸ en tenant compte du contexte spécifique du maintien de l'ordre. ³⁹ |
| 5 | Intensifier le <i>research & development</i> en ce qui concerne la GNEP. |
| 6 | Déterminer et rendre plus concrètes les <i>rules of engagement</i> pour le déploiement d'armes moins létales appartenant à la catégorie de l'armement spécial. En plus du consentement formel de l'autorité compétente, il y a lieu d'élargir le débat sur l'armement policier lors de missions de maintien de l'ordre public. |
| 7 | Accroître les connaissances sur les protestations et les comportements de masse avec pour objectif une meilleure politique coordonnée. |
| 8 | Implémenter les manuels, outils et <i>templates</i> validés pour les analyses de risques intégrées. |
| 9 | Travailler à une méthode d'évaluation structurée de la GNEP et à une utilisation optimale de BePad. |
| 10 | Réfléchir à l'engagement d'un dispositif intégré en période de crise (terrorisme, pandémie, etc.). |
| 11 | Spécifiquement pour Bruxelles : suivre et évaluer les protocoles 19 ⁴⁰ et 19bis ⁴¹ en vue d'une optimisation du principe « unité de politique, unité de commandement, unité de terrain ». |

³⁷ OOSTERLINCK F., TEIRLINCK J., *op. cit.*, p. 33.

³⁸ Loi sur la fonction de police du 5 août 1992, art. 31, pt. 3.

³⁹ Inspection générale de la police fédérale et de la police locale, *Existe-t-il dans une démocratie un droit à la manifestation violente ?* Document de vision, *op. cit.*

⁴⁰ Convention relative à la Gestion Négociée de l'Espace Public (G.N.E.P.) lors d'événements supra-zonaux en région de Bruxelles-Capitale.

⁴¹ Convention relative au maintien et au rétablissement de l'ordre public en matière d'événements supra-zonaux.

Dans la philosophie de la circulaire CP3, l'AIG recommande que les zones de police rédigent un **processus de gestion des événements** reprenant les étapes à suivre, les documents à rédiger et qui a la responsabilité de chaque étape. En effet, la rédaction et le suivi d'un tel processus permet de standardiser l'approche de la gestion de missions de maintien de l'ordre public et d'avoir une meilleure maîtrise des risques y afférents. De nombreux documents⁴² très complets et adaptés aux objectifs recherchés existent et l'AIG recommande leur utilisation.

3.2.2. PHASE DE PRÉPARATION

A) FORMATION

| | |
|----|---|
| 12 | Organiser une formation régulière et intégrée à la fois au niveau opérationnel et tactique que stratégique. |
| 13 | Mettre en œuvre un plan d'action visant à combler les lacunes causées par les crises (pandémie, terrorisme...) en matière de formation et d'entraînement en maintien de l'ordre (et maîtrise de la violence). Pour ce faire, il y a lieu entre-autres de relancer la formation <i>GOLD commander</i> qui n'a plus eu lieu depuis 2018 en y intégrant les spécificités du NWoP et prêter attention à la formation des commandants de pelotons qui a été incomplète durant la pandémie de COVID-19. |
| 14 | Continuer à investir dans la formation et l'entraînement (GNEP) avec une attention pour les agents biologiques (COVID-19). |

B) RECHERCHE D'INFORMATION ET CONCERTATIONS

| N° | Recommandation |
|----|---|
| 15 | La recherche et le traitement de l'information ont toute leur importance dans l'ensemble des phases de gestion d'un événement. Il est bien entendu plus simple de pouvoir récolter les informations nécessaires à la préparation d'un événement lorsque l'organisateur est bien identifié, qu'il a demandé les autorisations idoines et qu'il s'implique dans la recherche d'un équilibre entre les exigences et attentes des différentes parties. Néanmoins, cette plus grande facilité d'accès à l'information ne dispense pas les services de police de rechercher celle-ci de manière proactive tel que recommandé dans la partie traitant du NWoP. |
| 16 | Faire un meilleur usage du BePad à la fois dans la phase préparatoire de l'événement que dans la phase clôture/débriefing. |

⁴² Modèles d'analyses de risques opérationnels et de bien-être et de sécurité ainsi que modèle d'ordre d'opération élaborés par l'ANPA ; modèle d'avis technique police à l'attention des autorités (manuel festivités).

| | |
|----|--|
| 17 | Remettre à l'autorité un avis technique police écrit concernant l'événement. Cet avis reprend entre autres les réponses relatives à l'impact sur l'organisation et l'opérationnalité de la zone de police, à l'impact sur la circulation, à la manière dont le public doit être encadré, etc. ⁴³ |
| 18 | Veiller à la mise en place de réunions de coordination avec les différents acteurs impliqués, y compris lorsqu'un événement n'est que toléré par l'autorité administrative. |
| 19 | Aviser préalablement l'autorité judiciaire de la tenue d'un événement d'ordre public qui pourrait entraîner des répercussions sur le plan judiciaire afin de solliciter son seuil de tolérance, voire la détermination d'une politique relative à l'identification et la poursuite des émeutiers. |
| 20 | En cas d'événements organisés sur le territoire de plusieurs ZP ou de plusieurs communes au sein d'une même ZP, il est indiqué, en vue d'une politique uniforme de maintien de l'ordre et d'intervention, qu'une coordination préalable ait lieu entre toutes les autorités concernées afin que le <i>GOLD commander</i> dispose de directives analogues en matière administrative et judiciaire ⁴⁴ . |
| 21 | Prendre en compte l'approche et les principes multidisciplinaires de la planification d'urgence et de la gestion de crise ⁴⁵ . Pour ce faire, il y a lieu d'évaluer la nécessité de la tenue d'une cellule de sécurité multidisciplinaire dans le cadre de la préparation de l'événement et si nécessaire, de suggérer à l'autorité administrative de la réunir ⁴⁶ . La conception d'un PPU ⁴⁷ spécifique à un événement récurrent permet de prévoir des schémas d'intervention multidisciplinaires et de créer des synergies avec les autres disciplines ce qui facilite la collaboration en cas de déclenchement d'un plan catastrophe. ⁴⁸ |
| 22 | Optimiser la communication entre l'autorité de police administrative et les services de police concernant les informations relatives à l'ordre public (communication dans les deux sens) afin de procéder à une analyse intégrée des risques dans les meilleurs délais, d'élaborer des mesures préventives et, le cas échéant, de prévoir les moyens de répression adaptés. |
| 23 | Veiller à la mise en place de concertations avec l'organisateur afin de l'inciter à prendre des mesures qui permettront de diminuer les risques de troubles à l'ordre public et le responsabiliser par une obligation d'engagement de moyens. |

On attend, dans le cadre d'un concept de gestion négociée de l'espace public, que l'ensemble des acteurs et partenaires impliqués embrassent leur responsabilité dans la gestion d'un événement. Néanmoins, comme abordé dans la partie sur le NWoP, certains organisateurs ne se font pas connaître et ne demandent aucune autorisation pour l'organisation de leur événement.

Ce constat n'empêche nullement les services de police de concevoir des approches et de prendre des mesures pour en gérer les conséquences. C'est pourquoi l'AIG recommande d'aborder, dans leur phase

⁴³ Canevas de document dans : FIEVEZ C., GILLARD, J.-F., SORGELOOS D., ZORZI B., *Sécurité des festivités, guide pratique.*, Politea, 2020.

⁴⁴ Comité permanent de contrôle des services de police, *Gestion policière d'événements récurrents*, 2014, pt. 72.

⁴⁵ Circulaire ministérielle OOP 41, *op. cit.*, pt 3.2.1 ; TEIRLINCK J. , OOSTERLINCK F., BLANPAIN B., *op. cit.*, p. 50.

⁴⁶ FIEVEZ C., GILLARD, J.-F., SORGELOOS D., ZORZI B., *op. cit.*

⁴⁷ Plan particulier d'urgence et d'intervention.

⁴⁸ Comité permanent de contrôle des services de police, *Gestion policière d'événements récurrents*, *op. cit.*, pt. 85.

préparatoire à tout le moins, les événements simplement tolérés par l'autorité administrative de la même manière qu'un événement autorisé c'est-à-dire en impliquant l'organisateur. Cette démarche vise à la fois à obtenir un maximum d'éléments permettant une **élaboration affinée des analyses de risques et de l'ordre d'opération** et donc de facto une meilleure maîtrise des risques mais également à responsabiliser l'organisateur en lui signifiant les limites de tolérance claires fixées par l'autorité et en lui imposant, le cas échéant, une série de mesures à prendre.

Une des difficultés majeures pour le service de police chargé de gérer un événement est de ne pas recevoir de directives claires des autorités permettant d'anticiper les actions à mener en ayant pu élaborer au préalable des scénarios tactiques réfléchis. Afin d'éviter d'accroître les risques liés à une anticipation tactique irréalisable liée au manque de directives, l'Inspection générale recommande donc que l'autorité fixe, même en cas d'événement seulement toléré, des directives et des limites de tolérance claires. En cas d'événement se déroulant sur plusieurs communes/zones de police, il est recommandé que les autorités se réunissent afin de prendre des **décisions communes quant à la gestion de l'événement**.

C) ANALYSE DE RISQUE ET ORDRE D'OPÉRATION

| N° | Recommandation |
|----|---|
| 24 | Utiliser les modèles d'analyse de risques (opérationnels et sécurité et bien-être au travail) ainsi que le modèle d'ordre d'opération ⁴⁹ enseigné par l'ANPA et s'assurer de la cohérence entre les analyses de risque et l'ordre d'opération. |
| 25 | S'assurer que les deux analyses de risques (opérationnels et sécurité et bien-être au travail) soient intégrées, dynamiques et cohérentes ⁵⁰ . |
| 26 | Développer de manière proactive des scénarios tactiques bien pensés, basés sur l'analyse policière des risques. |
| 27 | Effectuer un contrôle de qualité et de conformité des ordres d'opération et des briefings policiers avec une attention particulière à l'analyse de risque (lors de circonstances particulières ex : pandémie) et mettre en œuvre une procédure de validation des ordres d'opération en cascade GOLD → SILVER ⁵¹ → BRONZE ⁵² . |

⁴⁹ Annexe E de la directive ministérielle MFO-2 du 23 novembre 2017 relative au mécanisme de solidarité entre les zones de police concernant les renforts pour les missions de police administrative.

⁵⁰ "La CONCLUSION de l'analyse de risque opérationnelle consiste à déterminer les missions concrètes et les conditions de travail qui constituent le POINT DE DEPART de l'analyse de risque sécurité et bien-être au travail." dans TEIRLINCK J., *Policing Events. Un manuel pour l'analyse de risque opérationnelle combinée à l'analyse de risque sécurité et bien-être au travail*, Bruxelles, DRP-ANPA, 2016, p. 45.

⁵¹ Niveau intermédiaire dans la hiérarchie de commandement 'GOLD-SILVER-BRONZE' utilisée pour la gestion d'événements.

⁵² Niveau le plus bas dans la hiérarchie de commandement 'GOLD-SILVER-BRONZE' utilisée pour la gestion d'événements.

| | |
|----|--|
| 28 | Indiquer clairement dans l'ordre d'opération que le risque de perception de "provocation policière" doit être réduit par une présence policière discrète et peu visible, en fonction du déroulement de la manifestation et des circonstances, et que la priorité doit être donnée aux techniques de désescalade telles que la négociation, la tolérance, la consultation et la persuasion. |
| 29 | Prévoir de l'équipement et du matériel adapté aux missions en tenant compte également des nécessités liées au COVID-19. |
| 30 | Mettre en œuvre les recommandations de la <i>taskforce</i> GPI en matière de gestion de crise COVID-19, en particulier au niveau du management des moyens. |

3.2.3. PHASE D'EXÉCUTION

| N° | Recommandation |
|----|--|
| 31 | Organiser un briefing à chaque niveau de commandement (GOLD → SILVER → BRONZE) afin que le contexte, les limites de tolérance, les missions et l'attitude à adopter soient clairement comprises par chaque participant. |
| 32 | Respecter le principe d' "unité de politique, unité de commandement et unité de terrain". |
| 33 | Désigner un point de contact policier auprès de l'organisateur pendant la phase d'exécution afin de stimuler le dialogue et la concertation sur la base d'un respect mutuel et de la recherche du meilleur compromis. |
| 34 | Veiller à mettre en œuvre des moyens policiers de manière graduelle en tenant compte des seuils de tolérance, de l'évolution des risques réels, de l'effet souhaité, de la perception de la légitimité et d'une escalade potentielle. |
| 35 | Veiller à utiliser les moyens de contrainte dans le respect des principes de légitimité, d'opportunité, de subsidiarité, d'efficacité et de proportionnalité. |
| 36 | Continuer à porter attention aux communications (radio) durant toutes les phases du service d'ordre. |
| 37 | Améliorer le processus d'arrestations à grande échelle et engager plus efficacement la capacité et les ressources disponibles. |
| 38 | Améliorer l'intégration des services d'appui et des renforts en fonction de la connaissance du terrain, de la spécialisation et des possibilités d'encadrement et engager les moyens spéciaux de manière réfléchie et graduelle. |
| 39 | Envisager le recours à une équipe de soutien à la qualité/contrôle interne lors de l'exécution d'un service d'ordre et réfléchir à l'accomplissement de ce rôle en toute sécurité. |
| 40 | Veiller à ce que, tout au long du processus de gestion des événements, les différents actes soient documentés de manière qu'il soit possible de déterminer rétrospectivement quel acte a été accompli, par qui, à quel moment et dans quelles circonstances. |

3.2.4. PHASE D'ÉVALUATION

| N° | Recommandation |
|----|--|
| 41 | Envisager l'évaluation comme quelque chose de plus large qu'un débriefing et réfléchir à une approche (interne et externe) alliant le <i>peer review</i> , l'enseignement policier (ANPA) et la recherche scientifique afin d'accroître les connaissances en matière de gestion de l'ordre public. |
| 42 | Compléter le BePad dans la phase d'évaluation. |
| 43 | Respecter les prescrits de la GPI 62 en matière de signalement d'incidents. ⁵³ |
| 44 | Contribuer à une présentation objective des faits dans les médias en communiquant également sur le travail policier de gestion négociée de l'espace public. |

L'évaluation de l'encadrement d'un événement est une étape essentielle dont l'importance est souvent minimisée. C'est pourtant à cette occasion que l'on peut accroître ses connaissances en identifiant **les bonnes pratiques ainsi que les pistes d'amélioration**.

La circulaire CP4 prévoit que l'évaluation et le feed-back peuvent se tenir en deux temps. Le premier sous forme de débriefing avec les personnes occupant une fonction clé dans la gestion de l'événement (en n'oubliant pas d'impliquer le DirCo⁵⁴ et la cellule police administrative de l'ANPA). Les remarques ou observations formulées lors de cette réunion pouvant alors être utilisées durant les réunions d'évaluation avec les autorités et les partenaires.⁵⁵

⁵³ Circulaire GPI 62 du 14 février 2008 relative à l'armement de la police intégrée, structurée à deux niveaux, Chapitre IV.

⁵⁴ Comité permanent de contrôle des services de police, *Rôle des directeurs d'arrondissement dans le cadre de la gestion d'événements*, 2017, p. 8.

⁵⁵ Comité permanent de contrôle des services de police, *Gestion policière d'événements récurrents, op.cit., pt.78*.

4. MFO-2

4.1. PRÉAMBULE

La directive ministérielle MFO-2 relative au mécanisme de solidarité entre les zones de police en matière de renforts pour des missions de police administrative "entend régler la mise à disposition par l'ensemble des zones de police du pays d'une partie de leur capacité opérationnelle au profit d'une autre zone de police devant faire face à des missions de police administrative qu'elle ne peut assurer seule"⁵⁶. Il s'agit d'un mécanisme contraignant de solidarité nationale entre les zones de police, appelé "capacité hypothéquée" (HyCap) qui n'exonère cependant pas de recourir aux autres mécanismes de solidarité tels que l'appui par la Police Fédérale avec renforts spécialisés ou non, l'appui latéral volontaire entre les zones de police et la coopération interzonale⁵⁷.

Dans son rapport d'avril 2021⁵⁸, l'Inspection générale souligne le fait que "la diversification et la complexité croissantes des nouvelles formes de protestation ont un impact sur le déploiement des capacités et les demandes d'appui, qui sont des facettes importantes pour la gestion opérationnelle d'un événement récurrent ou prévisible"⁵⁹. L'AIG reprend également les propos du président du Conseil Fédéral de Police qui souligne que l'impact organisationnel, financier et structurel des évolutions sociales rapides sur la police, se font sentir au niveau de la réalisation de la fonction de police de base, mais aussi de l'HyCap⁶⁰.

Nous ne développerons pas ici l'ensemble des recommandations effectuées antérieurement par l'Inspection générale en matière de MFO-2. Les thématiques abordées seront la formation et les entraînements ; le rôle d'appui spécialisé de la Police Fédérale ; le rôle de l'Inspection générale dans le cadre de la MFO-2.

⁵⁶ Directive ministérielle MFO-2, *op. cit.*, p. 1.

⁵⁷ Voir circulaire PLP 27 du 4 novembre 2002 : intensification et stimulation de la coopération interzonale.

⁵⁸ Inspection générale de la police fédérale et de la police locale, *Le mécanisme de solidarité entre les zones de police – Un regard rétrospectif 2018-2020*, avril 2021.

⁵⁹ VERLINDEN A. in *Ibid.*, p. 3.

⁶⁰ BRUGGEMAN W., Président du Conseil fédéral de la police, "Financement des services de police", présentation en Commission parlementaire des affaires intérieures, 9 mars 2021; Prof. Dr. JANSSENS J., "De Belgische geïntegreerde politie anno 2021: een zinkend schip?".

4.2. RECOMMANDATIONS

4.2.1. APPUI SPÉCIALISÉ

| N° | Recommandation |
|----|--|
| 1 | Définir la vision et la stratégie relative au fonctionnement futur des CIK, y compris la détermination de la réorientation de la répartition du personnel, en tenant compte de : <ul style="list-style-type: none"> - l'image de la consommation des lignes de crédit ; - les missions (d'appui) propres par arrondissement les dernières années ; Ceci afin de réduire la mobilisation de la capacité hypothéquée des zones de police et donc au final remplir de manière optimale son rôle de partenaire dans le cadre des mécanismes de la MFO-2. |
| 2 | Actualiser la GPI 44ter ⁶¹ et implémenter des propositions d'amélioration dans un délai acceptable, notamment une quantification de la partie minimale disponible du CIK pour l'engagement HyCap. |
| 3 | Identifier les entités de la Police Fédérale qui, en plus du CIK et de la DAS, peuvent être engagées dans le cadre de la MFO-2 afin de réduire l'engagement HyCap des zones de police locales. |

4.2.2. FORMATION ET ENTRAÎNEMENT

| N° | Recommandation |
|----|--|
| 4 | Évaluer le rôle de l'ANPA en ce qui concerne l'organisation des entraînements qui sont de la responsabilité des DirCo et vérifier si le contexte décentralisé actuel est propice à l'alignement harmonieux des modes d'action, techniques et tactiques au-delà des frontières des arrondissements et aux travers des deux niveaux de la police intégrée. ⁶² A cela s'ajoute la responsabilité du Chef de Corps de s'assurer que son personnel (HyCap B) ⁶³ est bien formé et entraîné. |
| 5 | Organiser l'entraînement conjoint de zones de police HyCap B, du CIK et de la DAS afin de promouvoir la coopération et l'intégration dans un dispositif intégré. |
| 6 | Réaliser une approche coordonnée au niveau national afin de fournir une offre diversifiée de sites d'exercice géographiquement dispersés (efficience) à des coûts abordables ou gratuits. Tout ou partie des sites sélectionnés doivent permettre l'utilisation en toute sécurité du lacry (gaz lacrymogène) et du molotov (substance inflammable) afin de ne pas être limité dans les scénarios d'entraînement. |

⁶¹ Circulaire GPI 44ter du 14 janvier 2010 relative aux directives concernant le Corps d'intervention.

⁶² Actuellement la formation est assurée par l'ANPA et les entraînements des ZP HyCap B et des CIK sont organisés de manière décentralisée par les DirCo.

⁶³ Missions de maintien et de rétablissement de l'ordre public exécutées en unités constituées et exigeant une formation, un entraînement et un équipement spécifiques.

4.2.3. RÔLE DE L'INSPECTION GÉNÉRALE

La MFO-2 prévoit explicitement que l'AIG "assure le suivi de tous les documents qui lui sont transmis concernant l'"impossibilité de fournir l'HyCap""⁶⁴. Dans ce cadre, l'AIG peut démarrer une **enquête administrative** si, après analyse, elle constate qu'il ne s'agit pas d'une "impossibilité" mais bien d'un "refus" de fournir l'appui demandé. Le ministre de l'Intérieur doit ensuite être informé des résultats de l'enquête au travers de l'envoi d'un avis motivé.

Le second rôle de l'AIG prévu dans la directive ministérielle est de prendre part au **groupe de travail permanent** ayant pour mission de rendre des avis relatifs à l'interprétation et à l'application de la MFO-2. Ce groupe de travail doit également faire des propositions, au nom de la police intégrée, au ministre de l'Intérieur concernant les mécanismes contenus dans la directive.⁶⁵

4.2.4. BILAN GÉNÉRAL MFO-2

Dans le cadre des inspections récentes effectuées en matière de GNEP⁶⁶, l'AIG a constaté que la **formation et l'entraînement** sont des moments clés qui permettent d'intégrer aussi bien les techniques et tactiques propres à la gestion de l'ordre public que l'utilisation des équipements et des moyens *in situ*⁶⁷.

Les événements de grande ampleur nécessitent en général la présence coordonnée de services de police provenant à la fois des polices locales et de la Police Fédérale. Afin que l'orchestre joue parfaitement sa partition, il est essentiel que ses musiciens répètent ensemble auparavant. C'est pourquoi l'AIG recommande des sessions d'entraînement communes organisées sur des terrains d'entraînement permettant de se confronter à **tous les scénarios tactiques envisageables**.

Un des risques identifiés par l'ANPA dans l'un de ses rapports⁶⁸ est que les unités non-spécialisées dans le maintien de l'ordre public, et donc moins formées, sont plus susceptibles d'utiliser de manière inadéquate les armes à létalité réduite. La Belgique a choisi, depuis la réforme des services de police, de ne pas opter pour des unités professionnelles du maintien de l'ordre⁶⁹ comme en France (CRS⁷⁰). Néanmoins, les membres des unités de la Police Fédérale telles que le CIK et la DAS participent annuellement à bien plus de services d'ordre que la plupart des membres de zones de police formés HyCap B. Hormis les entraînements, ils acquièrent dès lors *de facto* un **knowledge** supérieur en matière de maintien de l'ordre et c'est pourquoi il est utile de réfléchir à l'opportunité d'engager ces unités en

⁶⁴ Directive ministérielle MFO-2, *op. cit.*, pt. 7.2.

⁶⁵ *Ibid.*, pt. 6.4.

⁶⁶ Voir, entre autres, Inspection générale de la police fédérale et de la police locale, *Enquête sur la gestion négociée de l'espace public en réponse à l'événement " Black Lives Matter "*, 7 juin 2020. (non publié)

⁶⁷ Inspection générale de la police fédérale et de la police locale, *Le mécanisme de solidarité entre les zones de police*, *op.cit.*, p. 15.

⁶⁸ OOSTERLINCK F., TEIRLINCK J., *op. cit.*, p. 31.

⁶⁹ *Idem.*

⁷⁰ Compagnies républicaines de sécurité.

premier lieu lors de la tenue d'événements majeurs et/ou à risques. La MFO-2 prévoit d'ailleurs dans son point 3.1.⁷¹ que la capacité spécialisée ou non en matière de GNEP au sein de la Police Fédérale doit "être utilisée de manière optimale afin de limiter autant que possible l'utilisation de l'HyCap". Si ce que préconise la directive ministérielle a pour but de maintenir le caractère exceptionnel du renfort HyCap, la recommandation de l'AIG se veut axée, quant à elle, sur la **gestion des risques par une utilisation plus opportune des moyens** dont dispose la police pour faire face à certains types d'événements.

En ce qui concerne le rôle de l'AIG⁷² en matière de suivi des "impossibilité de fournir l'HyCap", celui-ci devrait être réorienté vers une mission de contrôle depuis une **perspective de troisième ligne** et ce en accord avec le concept de contrôle interne. Cela signifie que les différents acteurs responsables, tels que le chef de corps, le DirCo et la DAO, doivent adopter une attitude axée sur le *problem solving* et qu'ils doivent tenter de trouver des solutions⁷³ avant de constituer un dossier "impossibilité de livrer l'HyCap".

⁷¹ Directive ministérielle MFO-2, *op. cit.*, pt. 3.1.

⁷² Comme le prévoit le pt. 7.1. de la MFO-2 : "Le DirCo ajoute son avis sur le caractère légitime de cette impossibilité et envoie ensuite le document à DAO. DAO ajoute également son avis et transmet le document à l'AIG et pour information au SAT Intérieur." et "Une zone de police qui se trouve dans l'impossibilité d'exécuter une mission HyCap doit en référer au DirCo. À défaut de solution au terme de cette concertation, la zone de police concernée transmet une "impossibilité de fournir l'HyCap" écrite et motivée."

5. CONCLUSION

Comme le disent FILLEUL et al., *"l'une des armes principales dont dispose la police est non l'arsenal juridique ou répressif mais l'art de négocier avec les organisateurs, en les amenant sur un terrain qui leur est propre et où ils conservent la capacité d'expertise et d'initiative. Toutefois, cette arme ne peut être employée que dans le cas où, d'abord, les manifestants s'inscrivent dans une démarche « conventionnelle », par laquelle le rassemblement ne consiste pas prioritairement en la recherche de confrontation ou d'atteinte aux biens et aux personnes*⁷⁴.

Le dernier document de vision⁷⁵ de l'Inspecteur général et de l'Inspecteur général adjoint rappelle que le droit de manifester ses opinions est garanti par la Constitution tant que le rassemblement s'effectue de manière paisible et sans arme. La police doit donc contribuer activement à préserver le droit à la manifestation pacifique en réduisant la violence liée à des groupes particuliers sans pour autant restreindre les libertés fondamentales. Pour ce faire, elle peut tenter de maîtriser les risques en s'appuyant sur un dispositif étendu allant de la bonne gestion de l'information sur les groupes à risques, à la formation et l'entraînement en matière de GNEP, en passant par une amélioration et le cas échéant une adaptation des processus de préservation de la sécurité après évaluation de la gestion de l'événement.

Il est indéniable que le NWoP complexifie la préparation et l'exécution des services d'ordre. C'est pourquoi l'Inspection générale recommande que la GPI étudie ces nouveaux phénomènes en incluant l'académie nationale de police ainsi que le milieu académique et scientifique et mette tout en œuvre afin de **maîtriser un maximum de domaines permettant la diminution des risques**. Ces domaines comportent entre autres et pour rappel, la gestion de l'information (collecte et transmission), l'obtention de directives claires de la part des autorités, une approche multidisciplinaire si cela s'avère nécessaire, l'élaboration d'analyses de risques intégrées et d'un ordre d'opération sur base des canevas de l'ANPA, une stratégie de communication permettant de pallier le manque ou l'absence de contacts durant la phase préparatoire et enfin l'organisation systématique et transversale de débriefings et/ou d'évaluations.

L'approche de gestion négociée de l'espace public peut également se nourrir de **bonnes pratiques** telles que celles prônées par le projet GODIAC⁷⁶ qui a réuni dix pays européens (pas la Belgique⁷⁷) de 2010 à 2013 sous la coordination du conseil de la police nationale suédoise. L'objectif de l'étude était de contribuer à l'élaboration d'une approche policière européenne des manifestations politiques.

⁷⁴ FILLIEULE O., VIOT P., DESCLOUX G., op. cit., p. 298.

⁷⁵ Inspection générale de la police fédérale et de la police locale, *Existe-t-il dans une démocratie un droit à la manifestation violente ?* Document de vision, op. cit., pp. 2-4.

⁷⁶ Conseil national de police (Suède), op. cit.

⁷⁷ Les pays ayant participé à l'étude sont la Suède, le Danemark, le Royaume-Uni, l'Allemagne, l'Espagne, le Portugal, Chypre, l'Autriche, la Slovaquie, la Hongrie, la Roumanie et les Pays-Bas.

Pour ce faire, un groupe de travail constitué de policiers (issus du commandement et des *dialogues officers*), de chercheurs, de formateurs et de juristes ont identifié des exemples de bonnes pratiques lors de dix manifestations dans diverses villes d'Europe. Les recommandations répertoriées dans le rapport GODIAC font état de l'intérêt de suivre les quatre principes de réduction des conflits identifiés entre autres par le Professeur de psychologie sociale Stephen Reicher. Ces quatre principes sont : *knowledge and education ; facilitation ; communication et differentiation (KFCD)*.

Selon ces principes axés sur une nouvelle vision de la psychologie des foules, il est nécessaire de *"véhiculer une perception de la légitimité de l'action policière auprès du plus grand nombre"*⁷⁸.

Les études menées préconisent donc la mise en place de **stratégies de renseignement** afin d'accroître les connaissances (*knowledge*) sur les groupes présents lors d'une manifestation. Une meilleure connaissance de la foule et des possibles fauteurs de trouble, de même qu'une identification des lieux significatifs et de ce qu'ils représentent permet de mieux comprendre les conjonctures faisant que *"la violence d'une minorité débouche (ou pas) sur une violence collective"*⁷⁹. Le renseignement vise, au-delà des informations habituellement récoltées lors des réunions préparatoires, à s'intéresser à l'identité sociale des groupes (valeurs, buts, objectifs, historique des interactions, etc.) et ce afin que la police puisse calquer son analyse sur des données concrètes et non sur des idées stéréotypées et des rumeurs⁸⁰.

Une autre nécessité, afin d'accroître la connaissance pratique, est d'investir dans **la formation et l'entraînement** (*education*) des officiers amenés à gérer des manifestations de grande ampleur (GOLD et commandant de peloton entre autres) et du personnel HyCap B peu préparé à des scénarios de violence extrême⁸¹. Afin de permettre aux services de police d'accroître leur expertise, l'AIG recommande également d'accorder une grande importance à la phase d'évaluation d'un service d'ordre. C'est en effet à cette occasion, comme le souligne l'ANPA, que l'on peut détecter les bonnes pratiques existantes (consolider), améliorer certaines pratiques (adapter), développer de nouvelles pratiques (innover) et s'adapter aux évolutions (anticiper)⁸².

La **stratégie de facilitation** signifie, une fois les buts légitimes des manifestants identifiés, faire le nécessaire afin que la partie pacifique des protestataires puisse exprimer son opinion. Ce faisant, *"la police ne va pas seulement éviter la violence des participants, elle va également gagner leur coopération vis-à-vis de la minorité différente"*⁸³.

En ce qui concerne la **stratégie de communication**, déjà développée *supra*, les recherches prônent la tenue de réunions préparatoires avec les organisateurs mais également la communication publique des accords établis.

⁷⁸ FILLIEULE O., VIOT P., DESCLOUX G., *op. cit.*, p. 303.

⁷⁹ REICHER S. et al., *Knowledge-Based Public Order Policing : Principles and Practice*, Policing, 1, 2007, p. 409.

⁸⁰ FILLIEULE O., VIOT P., DESCLOUX G., *op. cit.*, p. 304

⁸¹ BRUGGEMAN et al., "10 années de réforme des services de police", Conseil Fédéral de Police, 2009, p. 64.

⁸² TEIRLINCK J., OOSTERLINCK F., BLANPAIN B., *op. cit.*, p. 71.

⁸³ « The police will not only avoid violence from these participants, they will also gain their cooperation in dealing with the minority of others » dans REICHER S. et al, *op. cit.*, p. 409.

Lors de l'événement, il est recommandé, comme mentionné dans la partie sur le NWO, de continuer à communiquer avec la foule au moyen de *dialogue officers* (issus du même groupe ethnique que les participants le cas échéant) et de moyens techniques et ce afin d'assurer la transparence de l'action policière⁸⁴.

La **stratégie de différenciation**, enfin, suppose que les personnes problématiques doivent être traitées individuellement et de telle manière que les autres participants n'en soient pas affectés. Des interventions ciblées ne visant que certains individus ou groupes d'individus permettent aux protestataires pacifiques de se désolidariser des casseurs. Le traitement différentiel a donc comme objectif d'arrêter la violence du petit nombre en étant permissif à l'égard des nombreux⁸⁵. Les tactiques de différenciation doivent donc, selon Reicher, "être intégrées à chaque décision tactique ou stratégique, dans la formation, la planification, l'équipement, le briefing et les opérations dans les foules"⁸⁶. Le recours à toute action répressive indiscriminée est donc à proscrire sous peine de risquer une polarisation accrue entre police et manifestants.⁸⁷

Même si le concept de GNEP reprend en partie les principes formulés dans le cadre du projet GODIAC et de l'approche KFCD, l'Inspection générale recommande que la GPI s'inspire des bonnes pratiques y afférentes afin de continuer à accentuer son **professionnalisme en matière de gestion de l'ordre public**.

La gestion négociée de l'espace public est un concept dynamique qui par définition implique que les services de police analysent l'environnement dans lequel ils évoluent et en identifient les changements pour en anticiper les conséquences négatives notamment en adaptant leurs approches. La question est finalement simple : **quel est le New Way of Response que les services de police sont capables d'apporter au New Way of Protesting**. Quelle que soit l'approche ou la méthodologie choisie, l'Inspection générale se montrera attentive à la solidité de l'ancrage démocratique sur lequel ces réponses seront développées.

⁸⁴ FILLIEULE O., VIOT P., DESCLOUX G., *op. cit.*, p. 304

⁸⁵ « It is precisely in order to stop the violence of the few that one must be permissive towards the many » dans REICHER S. et al., *An Integrated Approach to Crowd Psychology and Public Order Policing*, Policing. An International Journal of Police Strategies & Management, 27 (4), 2004, p. 569.

⁸⁶ « Must be built into every tactical or strategic decision, into training, planning, equipping, briefing and operating in crowds » *Idem*.

⁸⁷ FILLIEULE O., VIOT P., DESCLOUX G., *op. cit.*, p. 304