

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

Projet POLIS. Rapport final, décembre.

Coune, Francois; Henrotte, Véronique; Van Bastelaer, Béatrice; Lobet-Maris, Claire

Publication date:
1997

Document Version
Version revue par les pairs

[Link to publication](#)

Citation for published version (HARVARD):

Coune, F, Henrotte, V, Van Bastelaer, B & Lobet-Maris, C 1997, *Projet POLIS. Rapport final, décembre*. CRID, Namur.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.



Etude réalisée avec le soutien du Ministère de l'Intérieur

François COUNE, Véronique HENROTTE, chargés de recherche
Claire LOBET-MARIS, promoteur
Béatrice VAN BASTELAER, coordinatrice

Projet Polis

Rapport final

CITA - FUNDP
Rue Grandgagnage, 21
5000 - Namur
Tél. (32) 81 72 49 61
Fax (32) 81 72 49 67
E-mail: cita@info.fundp.ac.be
<http://www.info.fundp.ac.be/~bvb/CIT Afr.html>

Table des matières

TABLE DES MATIÈRES	2
INTRODUCTION	4
I. LE PAYSAGE POLICIER BELGE	6
INTRODUCTION	6
1. LES SERVICES DE POLICE EN BELGIQUE	6
1.1. LE CONTEXTE ACTUEL.....	6
1.2. PERSPECTIVES D’AVENIR DANS L’ORGANISATION DES SERVICES DE POLICE	7
2. L’ORGANISATION ACTUELLE DE LA GENDARMERIE	8
2.1. ORGANIGRAMMES	8
<i>Introduction</i>	8
2.1.1. <i>Le niveau local</i>	9
2.1.2. <i>Le niveau intermédiaire</i>	9
2.1.3. <i>Le niveau fédéral</i>	10
2.2. ORGANISATION FONCTIONNELLE DE LA GENDARMERIE	13
II. DESCRIPTION DE POLIS	15
INTRODUCTION	15
1. PERSPECTIVE INTERNE	15
1.1. HISTORIQUE	15
1.2. STRUCTURE.....	16
1.2.1. <i>Les composantes</i>	16
1.2.2. <i>Les tâches</i>	16
1.3. CHOIX TECHNIQUES.....	20
1.3.1. <i>Les serveurs centraux</i>	20
1.3.2. <i>Le réseau</i>	20
1.3.3. <i>Les clients</i>	21
2. PERSPECTIVE EXTERNE	21
2.1. AUTRES APPLICATIONS DISPONIBLES À LA GENDARMERIE	21
2.2. BASES DE DONNÉES EXTERNES.....	22
2.3. INTÉGRATION PIP/POLIS.....	23
2.4. LE CONCEPT GLOBAL.....	24
III. ANALYSE	26
1. LES FONCTIONS ET USAGES DE POLIS	26
INTRODUCTION.....	26
1.1. SAISIE.....	26
<i>Introduction</i>	26
1.1.1. <i>Polis-brigade</i>	26
1.1.2. <i>Polis-contrôle</i>	29
1.1.3. <i>Polis-district: saisie locale et saisie centrale</i>	31
1.1.4. <i>Analyse générale de la fonction</i>	33
1.2. RECHERCHE	34
<i>Introduction</i>	34
1.2.1. <i>Polis-brigade</i>	35

1.2.2. Polis-contrôle	37
1.2.3. Polis-consultation.....	38
1.2.4. RPL.....	39
1.2.5. Analyse générale de la fonction.....	41
1.3. GESTION ET ANALYSE CRIMINELLE	45
Introduction	45
1.3.1. Polis-brigade	45
1.3.2. RPL.....	46
1.3.3. Base de Données Appui	46
1.3.4. SGAP	47
1.3.5. Analyse générale de la fonction.....	47
2. LA MISE EN OEUVRE ET LA GESTION DE POLIS.....	49
INTRODUCTION.....	49
2.1. LE CONTEXTE D'IMPLÉMENTATION	50
2.1.1. Implémentation	50
2.1.2. Informatisation préalable	51
2.2. LES RESSOURCES.....	54
2.2.1. Ressources matérielles.....	54
2.2.2. Ressources humaines.....	57
2.3. LE SUPPORT AUX UTILISATEURS	60
2.3.1. Formation	60
2.3.2. Accompagnement des utilisateurs.....	64
2.4. L'ENGAGEMENT DE LA HIÉRARCHIE	67
2.4.1. Observations.....	67
2.4.2. Evaluation.....	68
CONCLUSION	69
3. IMPACTS ORGANISATIONNELS.....	70
INTRODUCTION.....	70
3.1. CARACTÉRISTIQUES DES ENTITÉS DE TERRAIN.....	70
3.1.1. Les brigades.....	70
3.1.2. Les districts.....	76
3.2. CARACTÉRISTIQUES GÉNÉRALES DE L'ORGANISATION	79
3.2.1. Observations.....	79
3.2.2. L'hypothèse de la connexion directe	84
Conclusion.....	85
CONCLUSION.....	87

Introduction

Ce rapport constitue l'aboutissement d'une recherche d'une année sur le système d'information judiciaire de la gendarmerie, Polis. Notre objet était principalement d'observer l'implantation de Polis dans les unités de terrain, districts et brigades, d'un point de vue plus organisationnel que technique.

Nous sommes partis des quatre objectifs fonctionnels fixés à Polis lors de sa conception: celui-ci devait en effet promouvoir une saisie plus rapide et plus aisée pour les utilisateurs de terrain (1), accroître en tant que support l'efficacité de la fonction de contrôle et de recherche judiciaire (2), et servir d'outil d'aide à la décision dans la gestion des unités de police (3). Enfin, Polis a également été conçu dans une perspective de coordination accrue entre les différents services de police (4).

Ceci étant, il nous a paru naturel de baser notre analyse de Polis, l'objet du présent rapport, sur une approche fonctionnelle: dans quelle mesure, après deux ans de service, les objectifs assignés au système ont-ils été atteints?

Il s'agissait d'identifier les acquis, mais aussi et surtout les points qui n'apportent pas encore satisfaction aux attentes fonctionnelles des utilisateurs. En conséquence, nous formulerons également quelques recommandations sur les actions qui nous paraissent opportunes dans ce contexte.

Il faut noter que plusieurs des fonctions mentionnées ci-dessus, qui sont nos clés d'évaluation, font partie des postulats de base de l'activité policière (gestion du corps de police et recherche judiciaire). On remarque donc dès le premier abord l'importance du système d'information Polis comme élément central du fonctionnement de l'appareil policier.

Ensuite, il faut reconnaître que malgré sa place centrale, Polis n'est qu'un des facteurs de l'environnement policier qui permettent de remplir les fonctions mentionnées: il y a coexistence entre bien des éléments. Qui plus est, ces différents facteurs s'influencent réciproquement (à titre d'exemple, mentionnons parmi les autres facteurs les effectifs disponibles, les règles d'organisation internes à la gendarmerie ou encore les procédures de collaboration avec le parquet et les autres corps de police).

L'enjeu de cette remarque est de faire comprendre que via une évaluation de Polis, il y a matière, en allant au fond des choses dans une optique fonctionnelle, à évaluer une grande partie du fonctionnement de l'appareil policier (plus particulièrement ici, celui de la gendarmerie) et de sa collaboration avec l'appareil judiciaire. Nous avons renoncé d'avance à un objectif aussi étendu, par souci de limiter l'objet de l'étude. Le centre de nos préoccupations reste bien le système d'information Polis et en particulier les aspects d'utilisation qui se posent au niveau des brigades. Les thèmes abordés auront donc toujours un lien direct avec Polis. Nous insistons toutefois sur le bien-fondé d'une approche fonctionnelle, qui force l'appréciation du système d'information en tenant compte de son contexte, pour une réflexion plus utile.

Concrètement, nous avons mené notre étude en quatre temps. Afin de prendre connaissance du **contexte** dans lequel doit fonctionner Polis (contexte qui peut se révéler lourd de

conséquences sur l'utilisation d'un système d'information), nous avons tout d'abord cherché, par diverses lectures, à comprendre le paysage policier belge dans sa structure actuelle, mais également les évolutions futures déjà prévisibles. Nous avons ensuite passé en revue l'organisation de la gendarmerie: organigramme, principaux axes des activités, ...

Une deuxième étape fut la **prise de connaissance de Polis**: lectures et rencontres avec différents membres de l'Etat-major nous ont permis d'appréhender le système.

Nous pouvions alors commencer nos **visites sur le terrain**. Une douzaine de personnes-ressources, réparties dans les districts et brigades de Flandre et de Wallonie, ont été sélectionnées comme représentatives par les coordinateurs de la recherche à l'Etat-major. Les entretiens étaient basés sur un guide d'interview abordant tant des aspects du travail quotidien des unités que leur utilisation et appréciation de Polis. Nous avons en général visité chaque site deux fois, avec entre les deux rendez-vous la rédaction d'un premier rapport envoyé comme base de travail pour le second entretien. Les versions finales des comptes-rendus ont dans tous les cas été approuvées par à nos interlocuteurs. Elles sont reprises en annexe.

Les données récoltées ont fait l'objet d'une **analyse** en trois points. Nous avons observé les fonctions et usages de Polis, les facteurs déterminants de sa mise en œuvre et de sa gestion, et enfin différents aspects organisationnels (quelle influence le système exerce-t-il ou a-t-il exercé sur le travail quotidien des gendarmes, et inversement, quelle influence l'organisation a-t-elle sur l'utilisation de l'outil?).

Le bilan que nous tirons de cette analyse comprend une série d'observations qui portent tantôt sur des aspects de « détail », tantôt sur des lacunes plus importantes. Via nos recommandations, nous lançons des pistes de réflexion sur les solutions possibles pour les difficultés identifiées. Dans plusieurs cas, des actions correctrices initiées par l'Etat-major sont déjà en cours.

Notre voeu le plus sincère est que ce rapport puisse stimuler et aider la discussion au sein des organes compétents en vue d'un développement harmonieux du système d'information policier. Nous attirons l'attention sur le fait qu'au-delà des recommandations ponctuelles (lesquelles sont bien sûr soumises à discussion), ce sont quelques modifications de la philosophie d'ensemble du système que nous conseillons de mettre en pratique. Nous renvoyons à la conclusion pour une synthèse de ces lignes directrices. Cette implémentation ne peut se résumer à une série de mesure ponctuelles: elle requiert un effort de long terme et de tous les jours de la part des responsables, en termes de créativité et de dynamisme pour initier les changements nécessaires, et d'engagement pour les mettre en pratique.

I. Le paysage policier belge

Introduction

Nous synthétisons dans cette partie des informations importantes pour mieux situer le cadre d'implémentation de Polis. Cela permettra une meilleure compréhension de la partie d'analyse qui suivra et une meilleure perception des enjeux liés à Polis.

Nous passons en revue successivement le contexte actuel des services de police en Belgique, leurs perspectives d'avenir et l'organisation actuelle de la gendarmerie. Ces thèmes nous intéressent bien sûr de par les liens existant avec Polis; nous mettrons donc en évidence le rôle que joue le système d'information Polis dans chacune des perspectives abordées.

1. Les services de police en Belgique

1.1. LE CONTEXTE ACTUEL

La Belgique compte, comme on sait, trois corps de police générale: la police communale, la police judiciaire et la gendarmerie.

Chacun d'eux prend en charge des fonctions de police judiciaire, tandis que la fonction de police administrative est de la seule compétence des polices communales et de la gendarmerie.

Amenés à exercer des compétences fonctionnelles très proches, les corps sont cependant des entités distinctes et indépendantes l'une de l'autre, régies chacune par un ensemble propre de textes législatifs.

Les autorités de tutelle pour chacun de ces corps sont respectivement le Ministre de l'Intérieur pour ce qui concerne la fonction de police administrative (et les autorités politiques locales pour les polices communales), et le Ministère Public, le Juge d'Instruction et le Ministre de la Justice pour les fonctions de police judiciaire. On note que le lien entre type de fonction de police assumée et autorité de tutelle est logique et heureux, puisqu'il favorise une coordination entre les différents corps pour les fonctions considérées. Les structures et modes de fonctionnement indépendants constituent de leur côté un obstacle à la coordination optimale pour chaque fonction.

La structure tricéphale, nonobstant toute la complexité qu'elle engendre, est une réalité fortement ancrée, qui n'a pas été fondamentalement modifiée à ce jour. Néanmoins, la nécessité d'une collaboration forte entre les différents corps est reconnue de façon de plus en plus large, à commencer par les policiers eux-mêmes, et a d'ores et déjà mené à la mise en place de structures et mécanismes de collaboration.

On pense bien sûr au **Service Général d'Appui Policier (SGAP)**, créé en 1994¹, dans le but de **résoudre les problèmes de coordination des différents services de police et de jouer un rôle d'appui et d'orientation pour les trois corps**.

On pense aussi aux **Zones Inter Polices (ZIP)** dont la mise en place est en train de se généraliser. Elles ont pour objet, sur des zones territoriales déterminées, de coordonner (notamment par des échanges journaliers de rapports d'intervention) et répartir les tâches (organisation des permanences par exemple) des polices communales et brigades concernées.

Les systèmes d'information, une compétence actuelle de la division télématique du SGAP - qui a la mission légale en cette matière de **mettre au point une architecture télématique commune aux trois corps de police** - constituent un passage obligé de la collaboration entre les trois corps. Si le « concept (télématique) global » du SGAP a pour but ultime de réaliser pleinement l'architecture télématique commune, des étapes intermédiaires significatives sont déjà réalisées, dont la compatibilité entre le système PIP des polices communales et Polis, et la participation de principe des trois corps à l'alimentation et l'exploitation de Polis, appelé à devenir l'épine dorsale de l'architecture commune². L'association des polices communales à Polis est déjà très développée pour la saisie de leurs PV (certaines polices communales disposent déjà de la connexion directe à Polis, ce qui est une première, les brigades de gendarmerie n'en disposant pas encore). Par contre, l'association de la Police Judiciaire à Polis demeure marginale.

Il faut donc garder en mémoire que Polis, tout en étant développé à l'origine au sein de la gendarmerie, est une composante du contexte policier dont le rôle se définit déjà en des termes plus larges que celui de système d'information de la gendarmerie: c'est une des réalisations-clés à ce jour du mouvement de coordination des services de police.

En tant que base de données centrales des procès-verbaux et signalement, le système sert tant la collaboration pour la fonction de police judiciaire que celle qui concerne la police administrative.

1.2. PERSPECTIVES D'AVENIR DANS L'ORGANISATION DES SERVICES DE POLICE

Bien que la mise en route de mécanismes de coordination entre les différents services de police ne date pas d'hier, les affaires ayant secoué la Belgique ces dernières années et la réaction massive de la population ont servi de catalyseur à un sursaut politique dans la direction de réformes accélérées concernant les systèmes policier et judiciaire de notre pays.

Ces réformes sont dans leur phase initiale, celle du débat politique et de la consultation d'experts sur les modèles à suivre pour remédier à ce qu'on a rapidement convenu d'appeler les dysfonctionnements de nos appareils policier et judiciaire.

Au centre de la réflexion, il y a la remise en question de l'interaction réussie entre le judiciaire et les services de police d'une part, et d'autre part la remise en question (ce n'était pas non

¹ Arrêté royal du 11 juillet 1994.

² Information donnée par M. VAN DAMME.

plus un sujet neuf) de la capacité des services de police dans leur structure actuelle à bien remplir leurs missions.

Tout en soulignant le caractère primordial du premier thème, c'est le second qui retient surtout ici notre attention. La réflexion de base à cette remise en question est le constat émis plus haut de l'antinomie entre l'autonomie, les cloisons organisationnelles de trois corps de police distincts et l'unicité de fonction (pour la police judiciaire en tout cas) qu'ils sont sensés servir.

D'où les différents projets proposés de « police unique » ou de « police intégrée ». On ne sait pas encore quelles seront les formes précises de la nouvelle structure des services de police. C'est un point capital, et nous insistons sur l'importance d'en définir les principes rapidement, car c'est logiquement par là que doit commencer la réforme des services de police. Les différents projets avancés à ce jour ont pour point commun de structurer l'appareil policier en deux niveaux: une police locale, qui assure entre autres les tâches de police de proximité, et une police fédérale à vocation plus spécialisée, notamment en matière d'enquête judiciaire, dont l'action vient compléter celle de la police locale.

Deux éléments semblent acquis d'avance. D'une part, nous nous dirigeons vers des formes de collaboration entre les différents corps plus étroites qu'elles ne le sont aujourd'hui (ce serait l'hypothèse minimaliste, au cas où aucun des scénarios avancés d'intégration/de fusion n'aboutit). D'autre part, un élément crucial de la collaboration nécessaire est la réussite de la centralisation, du traitement et de la redistribution d'information au sein de l'appareil policier.

Ce contexte procure un intérêt supplémentaire à l'analyse attentive de Polis, ce système d'information policier, qui malgré ses imperfections, ou plutôt en raison de ces dernières, constitue un laboratoire grandeur nature, riche d'informations sur les défis que devra relever notre futur système informationnel policier.

2. L'organisation actuelle de la gendarmerie

2.1. ORGANIGRAMMES

Introduction

Les membres de la gendarmerie sont placés sous la direction fonctionnelle et opérationnelle de leurs supérieurs³. Ceux-ci doivent jouer un rôle d'impulsion, de coordination et de contrôle, dans le respect des ordres et des directives donnés par le commandant de la gendarmerie et les autres autorités administratives et judiciaires.

Les différents acteurs répertoriés sur l'organigramme de la gendarmerie peuvent être présentés selon le niveau de commandement auquel ils appartiennent. Actuellement, on compte trois échelons de commandement : un niveau local (brigades, BSR et postes de circulation), un niveau intermédiaire (districts, unités de circulation et Détachement de Sécurité de l'Aéroport National), et le niveau fédéral (commandant, secrétariat, chef d'Etat-major Général et directions générales).

³ Article 8 de la loi sur la fonction de police du 5 août 1992.

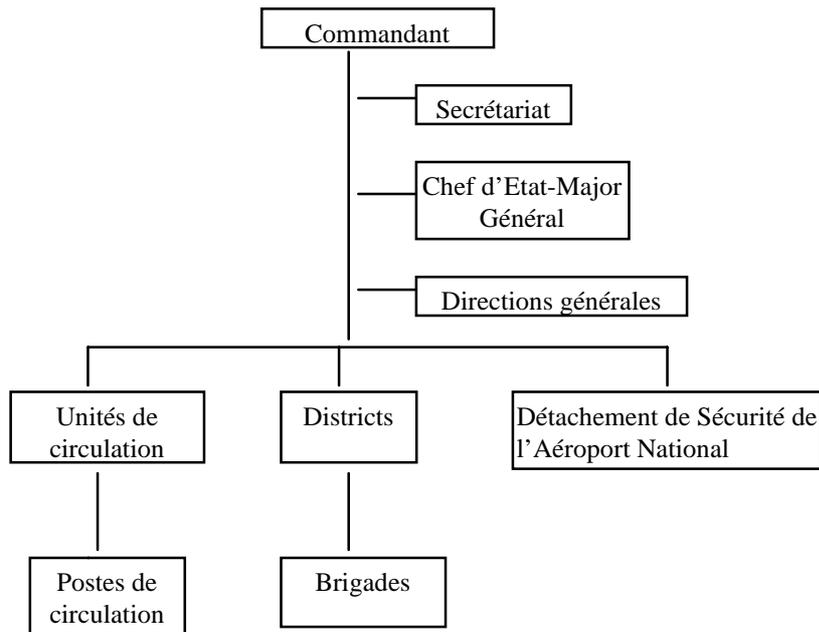


Figure 1: Organigramme simplifié de la gendarmerie

2.1.1. Le niveau local

Les **brigades** sont actuellement au nombre de 429 et forment le niveau de base de la gendarmerie. Elles constituent en quelque sorte "**les unités productives**" de "l'entreprise" gendarmerie. Ce sont des **services opérationnels**, chargés d'assurer une présence sur le terrain et un service adéquat à la population. Elles prennent aussi en charge à leur niveau les aspects administratifs, techniques et logistiques. Les brigades sont le lieu de la polyvalence et du contact avec la population (environ 80% de leurs tâches), mais leurs activités comptent quand même 20% de police spécialisée (ainsi, certains gendarmes en leur sein sont appelés à participer à des enquêtes). Elles assurent leurs services sur un territoire donné, sont placées sous la direction d'un **commandant de brigade**⁴ et dépendent des districts. Certaines d'entre elles, les **Brigades de Surveillance et de Recherches (BSR)**, remplissent des tâches de police spécialisée et collectent de l'information concernant le maintien de l'ordre. Elles ont donc des fonctions de police judiciaire et administrative.

Au même niveau, on trouve des **postes de circulation** chargés plus particulièrement de la surveillance des grands axes (autoroutes et certaines nationales dangereuses).

2.1.2. Le niveau intermédiaire

Les **districts** appartiennent à l'échelon intermédiaire de la gendarmerie, entre la base et le niveau fédéral. La réduction en cours de leur nombre (de 52 à 26) permettra une quasi

⁴ Comme l'explique le Major JACOBS dans sa présentation du 18 novembre 96, « *Jusqu'il y a peu, les commandants de districts, et plus encore les commandants de brigade, dépendaient fortement des autorités supérieures de la gendarmerie (les actes qu'ils posaient étaient soumis à l'approbation de leurs supérieurs). Actuellement, on va dans le sens d'une autonomie toujours plus grande des districts et des brigades.* »

concordance avec le territoire des arrondissements judiciaires et favorisera de la sorte l'efficacité du monde policier.

Les districts ne sont pas seulement des entités hiérarchiquement supérieures aux brigades. Ils sont aussi **au service des brigades situées sur leur territoire** : ils assurent des fonctions de "*coaching*" (de pilotage), d'appui, d'expertise et de coordination pour les tâches supra-locales. Ce niveau concentre donc les services administratifs, techniques et logistiques à rendre aux brigades.

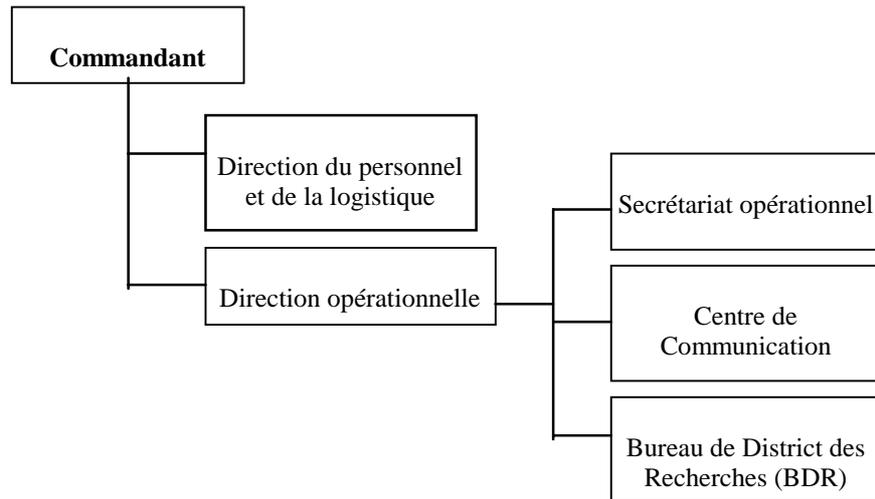


Figure 2: Composition d'un district

A la tête de chaque district, se trouve un officier supérieur qui exerce la fonction de **commandant**. De lui dépendent une **direction du personnel et de la logistique** et une **direction opérationnelle** (comprenant un directeur, un secrétariat et des brigades mobiles qui peuvent être envoyées sur le terrain quand les brigades locales sont fermées). Cette direction opérationnelle supervise:

- un secrétariat opérationnel;
- un **centre de communication** qui répond aux appels 101 24h/24 et choisit le personnel à envoyer, brigades ou spécialistes d'appui;
- un **Bureau de District des Recherches (BDR)**, qui collecte, analyse, contrôle et exploite les informations collectées.

Neuf **unités de circulation** coordonnent (comme les districts mais au niveau provincial cette fois) l'activité d'entités plus petites citées ci-dessus, les **postes de circulation**, avec l'aide d'**équipes techniques** et sous la responsabilité d'un **commandant d'unité**. On trouve enfin à ce niveau intermédiaire le **détachement de sécurité de l'Aéroport National**.

2.1.3. Le niveau fédéral

Le niveau fédéral exerce le **commandement général de la gendarmerie** et assiste le Ministre de l'Intérieur dans l'exercice de sa compétence : "*il assure l'appui administratif et logistique*

*et donne les avis et informations nécessaires*⁵. Le niveau fédéral fournit également un **appui opérationnel et administratif aux niveaux de base et intermédiaire**.

Cet échelon est le **garant d'une vision globale**. Il détermine les priorités et élabore des plans d'action, des "**programmes**", pour traiter les **phénomènes** perturbateurs. Ceux-ci sont repérés⁶ notamment par le recours aux outils statistiques et aux systèmes d'information en place, mais aussi par un dialogue avec les brigades.

⁵ Article 2 §§ 1 et 2 de la loi du 2 décembre 1957 sur la gendarmerie (M.B. 12 décembre 1957) mise à jour par la loi du 18 juillet 1991 (M.B. 26 juillet 1991).

⁶ Notons qu'au niveau des phénomènes, il n'est pas fait de distinction entre police judiciaire et police administrative. Mais il est bien certain que pour combattre un phénomène, il faut combiner prévention (police administrative) et action (police judiciaire).

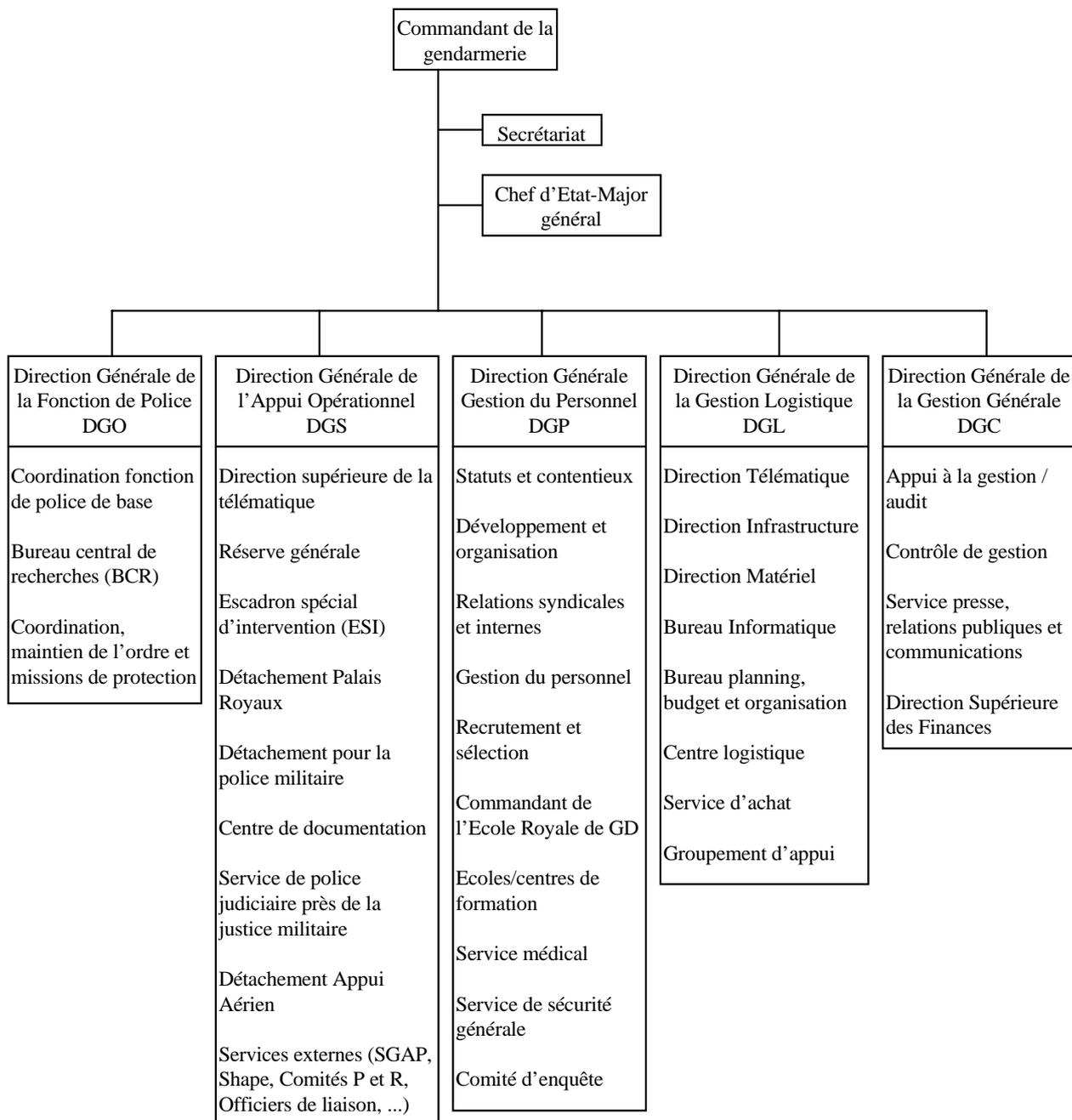


Figure 3: Le commandement général de la gendarmerie

Ce niveau est donc composé du **Commandant de la gendarmerie, d'un Secrétariat, d'un Chef d'Etat-Major Général** (qui remplace le commandant en cas d'absence et l'assiste dans l'exercice de ses attributions, en particulier la coordination du fonctionnement des deux directions générales de la Fonction de Police et de l'Appui Opérationnel) **et de cinq directions générales.**

a. La direction générale de la fonction de police (DGO)

Cette direction est constituée de trois services qui centralisent les activités propres aux trois fonctions de police. Le premier **coordonne la fonction de police de base**, mettant en place des réseaux et des projets de qualité pour les brigades. Le second (Bureau Central de Recherches-BCR) joue un rôle similaire en matière de **police spécialisée** (développant, coordonnant, appuyant et contrôlant les programmes). Le troisième coordonne pour sa part le **maintien de l'ordre et les missions de protection.**

b. La direction générale de l'appui opérationnel (DGS)

Cette direction comprend un ensemble de services d'appui, tels des **détachements spécialisés dans certaines tâches** (réserve générale de cavalerie et d'unités de maintien de l'ordre, escadron spécial d'intervention pour les actions dangereuses) ou **affectés à des organes différents** (Palais Royaux, police militaire), un service de **documentation**, ou encore la direction supérieure de la **télématique** ou **Data Services.**

c. La direction générale de la gestion du personnel (DGP)

Cette direction traite notamment les contentieux, les sanctions, les relations syndicales, la sécurité, mais gère aussi les écoles et centres de formation. C'est d'ici que dépendent les "modifications de culture d'entreprise" de la gendarmerie. Cette direction peut influencer le contenu des formations, organiser les ressources humaines et affecter des budgets pour le personnel en fonction de certaines valeurs et objectifs à atteindre.

d. La direction générale de la gestion logistique (DGL)

La direction générale de la logistique comprend huit services qui permettent à la gendarmerie de **centraliser la gestion des problèmes pratiques de fonctionnement** (matériel, achats, infrastructure informatique, budgets,...).

e. La direction générale de la gestion générale (DGC)

Cette direction réalise des audits internes, des contrôles de gestion, assume la direction des finances, gère les relations publiques, etc.

2.2. ORGANISATION FONCTIONNELLE DE LA GENDARMERIE

Structurée en trois niveaux (Etat-major/districts/brigades), la gendarmerie répartit ses activités suivant deux fonctions opérationnelles principales: police de base et police spécialisée. Chacune de ces activités bénéficie du support de la fonction d'appui opérationnel, fourni par l'Etat-major et les districts. Cette dernière fonction procure aux unités de terrain des services et moyens spéciaux, tels le centre de documentation ou l'escadron spécial d'intervention.

Dans le cadre actuel de Polis, on note aussi le rôle de support aux brigades joué par les districts et l'Etat-major: intermédiation à l'utilisation des applications de recherche, support technique pour les applications et le matériel.

La distinction police de base/police spécialisée opère une classification des activités opérationnelles entre, d'une part, l'ensemble que forment les fonctions de maintien de l'ordre (police administrative) et les fonctions judiciaires pour les phénomènes de type non-organisés (police de base) et, d'autre part, la fonction de police judiciaire pour les phénomènes de criminalité de caractère plus grave ou plus organisé (police spécialisée).

Au niveau des unités opérationnelles, la distinction police de base/police spécialisée tient donc essentiellement aux qualifications et moyens particuliers nécessaires à l'exercice de la fonction de police spécialisée. Ce sont essentiellement les BSR (brigades spéciales de recherche) qui remplissent sur le terrain la fonction de police spécialisée, les autres brigades étant en charge de la police de base. Toutes les brigades sont cependant supervisées dans leurs activités par l'Etat-major et les districts, qui fixent les programmes d'action et la stratégie d'ensemble; ils remplissent en outre chacun certaines tâches opérationnelles dans les deux types de police, en plus de leur rôle d'appui opérationnel.

Dans cette organisation, Polis est implanté à tous les niveaux. On pense au système d'information en termes d'appui opérationnel, dans la mesure où l'existence d'une base de données des PV et les applications permettant de l'exploiter constituent un support pour l'ensemble de la gendarmerie. Cela ne doit pas faire oublier que cette mission de support implique des aspects opérationnels en amont, avec les tâches de saisie des données, ainsi qu'en aval, avec l'exploitation proprement dite des données.

Polis concerne donc l'ensemble de la gendarmerie, dans tous les niveaux de sa structure et dans l'exercice des différentes fonctions identifiées.

Un dernier point digne d'attention à la gendarmerie concerne le projet de « police de proximité ». L'objectif du projet, comme son nom l'indique, est de développer des efforts pour être plus au service des citoyens, d'agir en tentant de mieux répondre à leurs besoins. Les propositions qui en découlent vont dans le sens d'une décentralisation au sein de la gendarmerie, d'une plus grande attention aux besoins exprimés par les citoyens, d'une amélioration générale de la qualité de service et de méthodes de travail plus proactives afin d'intensifier la prévention.

Cet accent que la gendarmerie entend donner à ses services est bien sûr susceptible d'avoir des effets sur les développements ultérieurs de Polis. Au coeur de la gendarmerie, le système d'information a « commandé » des adaptations de la part de celle-ci, mais l'inverse est également vrai: Polis devra évoluer en fonction des objectifs de la gendarmerie, définis le cas échéant en dehors de la sphère directe des fonctionnalités que sert le système.

II. Description de Polis

Introduction

Polis constitue avant tout un **vaste système d'informations de référence**, une base de données centrale qu'alimentent et consultent à titre majeur les brigades de gendarmerie, mais également, quoique dans une moindre mesure, les autres services de police. Le système a aussi été conçu pour pouvoir alimenter et consulter des bases de données et systèmes d'information gérés par d'autres acteurs du monde policier, administratif ou judiciaire.

Polis poursuit un triple but. Le premier est d'**aider les gendarmes de terrain dans leurs missions de contrôle** (des personnes, des véhicules et des objets à rechercher envers lesquels des mesures doivent être prises). Le second est de **soutenir les enquêtes judiciaires** en facilitant les activités de recherche. Enfin, il a pour finalité d'**aider les responsables dans leur gestion** en leur fournissant notamment les informations contribuant au développement de la politique dans leur travail policier.

Le contenu de Polis est exclusivement **judiciaire**: l'outil ne concerne donc pas la police de roulage ou la gestion des ressources matérielles ou humaines des unités de terrain). Le système ne contient que de **l'information "dure"**, c'est-à-dire des données provenant de procès-verbaux (et non de l'information "douce", à savoir des données devant encore être vérifiées). C'est pourquoi il voisine d'autres applications prenant en charge ces éléments.

Dans les pages qui suivent, nous décrivons le système Polis en adoptant dans un premier temps une perspective interne (historique, structure, choix techniques), avant de le situer dans son environnement au sein de la gendarmerie et du paysage policier belge.

1. Perspective interne

1.1. HISTORIQUE

L'informatique judiciaire de la gendarmerie date du début des années septante. Elle s'est développée au cours des années pour passer d'un système comportant un nombre limité d'applications et une mémoire centrale à capacité limitée à un réseau de données possédant plusieurs centaines de stations fixes et mobiles et offrant aux unités opérationnelles (internes et appartenant aux autres services de police connectés) une dizaine d'applications. Au fil du temps, les utilisateurs ont formulé des exigences toujours plus élevées, et les limites techniques et fonctionnelles du système initial ont été progressivement atteintes. C'est pourquoi le commandement de la gendarmerie a décidé il y a quelques années d'adapter ce système judiciaire automatisé aux nouveaux besoins des utilisateurs et de profiter de l'évolution des techniques, tant matérielles que logicielles. C'était le début du projet Polis.

Au niveau de la gendarmerie, la première analyse des besoins annonciatrice de l'actuel système Polis date de 1985-1986. A la même époque, mais au niveau fédéral cette fois, un groupe de travail construit au Ministère de l'Intérieur un projet d'outil statistique qui englobe

les besoins opérationnels de production documentaire. Cette réflexion mène à la mise sur pied, vers 1992, du registre PV-Reg.

Testé notamment au sein de la gendarmerie, celui-ci ne donne pas satisfaction, à cause de la durée nécessaire pour l'enregistrement des PV et la production des données. La gendarmerie relance donc la recherche en vue de l'élaboration d'un outil répondant à ses besoins tout en se conformant aux spécifications d'exportation des données vers les autorités fédérales. Le concept Polis, issu des besoins des utilisateurs, a été soumis à un groupe directeur (composé d'autorités responsables de la gendarmerie) et à un groupe fonctionnel (composé d'utilisateurs venant des différents niveaux de fonctionnement chargés de valider certaines décisions). C'est ainsi que la mouture définitive du projet Polis a été validée et réellement lancée.

Le système connaîtra un démarrage phasé: le premier niveau, Polis-brigade, a été lancé en mars 1994, les applications centrales ne l'étant qu'en avril 1995.

1.2. STRUCTURE

1.2.1. Les composantes

Le système repose sur une **base de données centrale**⁷ composée de cinq registres d'entités inter-reliées: faits, personnes, moyens de transport, objets et lieux. Tous les événements et infractions ne sont pas conservés: leur appartenance à un type détermine l'obligation ou non de leur enregistrement⁸. Les autres entités (personnes, moyens de transport, objets et lieux) ne peuvent être insérées dans la base de données centrale qu'en raison de l'existence d'une relation avec un fait déjà enregistré.

Autour de cette base de données centrale existent différents duplicatas et extractions. On citera **Polis-contrôle** (comprenant uniquement les entités signalées car faisant l'objet d'une mesure à prendre), les **bases de données Appui** (extractions dépersonnalisées devant servir à des fins statistiques) et la **RPL** (application permettant une recherche paramétrique sur les faits survenus sur le territoire du district durant les quatre dernières années).

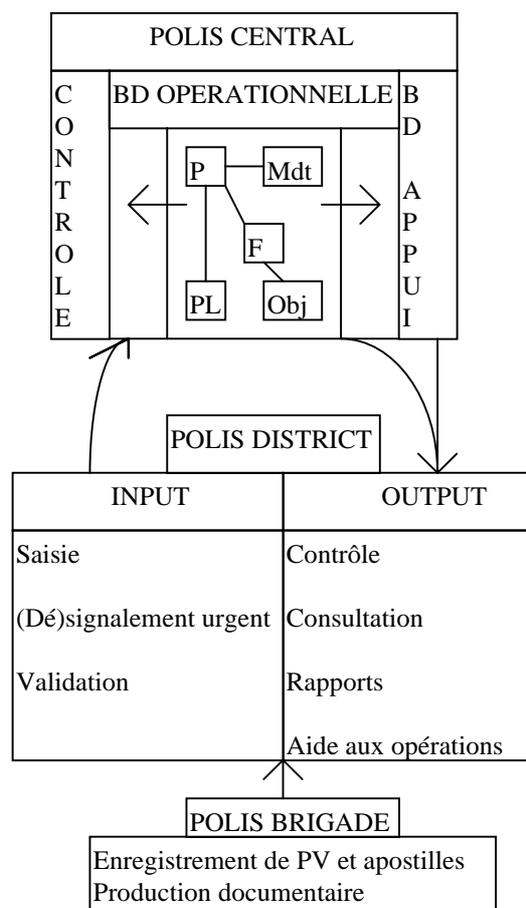
Enfin, une série d'applications permettent la saisie des données sur le terrain (dans les brigades, **Polis-brigade**, et dans les districts, **Polis-saisie locale** et **Polis-saisie centrale**).

1.2.2. Les tâches

Nous n'allons pas décrire ici par le détail les différentes applications et bases de données qui constituent Polis. Cela fera en effet l'objet de la première section de l'analyse. C'est pourquoi cette brève présentation du système reprendra plutôt les rôles que remplissent les différents niveaux organisationnels dans le système et les outils qui sont à leur disposition pour ce faire.

⁷ L'accès à cette base de données centrale passe par l'application **Polis-consultation**.

⁸ La sélection est automatique et basée sur une table dynamique déterminant quatre types de faits: 1 (fait ayant une importance opérationnelle: tous les éléments sont enregistrés), 2 (fait ayant une importance opérationnelle en raison de leur auteur; enregistrement des données minimales), 3 (fait qui en soi n'est pas important mais dont l'enregistrement temporaire est indispensable pour permettre le signalement et la recherche d'une personne, d'un moyen de transport ou d'un objet; enregistrement des données minimales), 4 (fait d'importance locale faisant l'objet d'un procès-verbal; non repris dans Polis-central).



Source: adapté de VAN DAMME W., "Polis, le système informatique policier de la gendarmerie", in *Revue de la gendarmerie*, p.6-7.

Figure 4: Structure de Polis

a. L'Etat-major

a.1. Conception du système et choix stratégiques

Le commandement de la gendarmerie a conçu le système Polis et supervise aujourd'hui encore les nouveaux développements. C'est donc à ce niveau qu'ont lieu la réflexion et la décision stratégique, même si une certaine collaboration est instaurée avec les districts et brigades (on citera par exemple le groupe de travail se réunissant à l'initiative de l'Etat-major en vue de concevoir des applications futures adaptées aux besoins des brigades).

L'Etat-major joue également un rôle-clé dans l'allocation des moyens pour les districts et les brigades: effectifs, budgets, ...

a.2. Gestion du système

Les différentes directions générales composant l'Etat-major assurent la gestion du système Polis, chacune selon leur spécialité: gestion technique, fonctionnelle, intégrité des données, protection de la vie privée, ...

a.3. Rôle de support spécialisé

L'Etat-major joue aussi un rôle de support aux utilisateurs de deuxième ligne: tant pour les aspects de matériel informatique qu'en matière d'applications, une *hot line* accueille les questions qui n'ont pu être résolues au niveau des districts.

a.4. Exploitation des données

L'objet de notre étude étant essentiellement l'observation des niveaux de terrain (districts et brigades), nous n'avons pas examiné l'exploitation que fait l'Etat-major des données centralisées dans Polis. Il nous faut pourtant signaler ici que les directions de l'Etat-major utilisent celles-ci notamment dans l'élaboration des programmes d'action généraux.

b. Les brigades

b.1. Fournisseurs de données

Les brigades sont tout d'abord dans Polis les « fournisseurs de matière première ». Elles ont à leur disposition une application⁹ qui leur permet, de façon intégrée, de rédiger, d'imprimer et de tenir le registre de leurs procès-verbaux judiciaires et des signalements, ainsi que de saisir les données à insérer dans la base de données centrale.

Les brigades n'ont pas d'accès au réseau. C'est pourquoi leur responsable enregistre les données pertinentes sur une disquette qu'il transmet quotidiennement au district pour saisie dans la base de données centrale.

b.2. Destinataires de Polis

Polis a été conçu dans une large mesure pour servir les besoins des brigades; le but est en effet que l'exploitation de la base de données leur soit utile en **recherche judiciaire** et à des fins de **gestion**. Nous avons toutefois signalé que les brigades ne sont pas reliées au réseau: toute consultation de la base de données centrale doit donc passer **par l'intermédiaire des districts**.

Les brigades bénéficient malgré tout directement de Polis par deux aspects. Tout d'abord, l'application Polis-brigade **allège leur charge de travail administratif** par l'intégration de certaines fonctions (rédaction et registre des PV). Son niveau technique a été voulu aussi simple que possible, afin de rendre l'outil accessible à tous. En effet, chaque gendarme doit l'utiliser pour la rédaction de ses procès-verbaux. Ensuite, l'application rend possible des **recherches de type administratif**, car elle conserve à long terme les données identifiantes des procès-verbaux¹⁰.

⁹ Polis-brigade.

¹⁰ Par contre, les données plus descriptives, telles que le modus operandi ou les traces, sont effacées régulièrement (pour ne pas surcharger le disque dur mais aussi pour éviter la constitution de bases de données

c. Les districts (BDR, centre de communication et cellule informatique)

c.1. Traitement des données: contrôle du produit des brigades et expertise de saisie en base de données centrale

Ce premier rôle des districts est assuré par les BDR¹¹. Comme nous le verrons plus loin, ces cellules sont de plus ou moins grande importance et structurées différemment selon les districts.

Leurs membres enregistrent les disquettes transmises par les brigades dans une application de saisie locale¹². Ils effectuent d'abord un travail de **contrôle des PV** (contrôle de la rédaction du PV, vérification de certaines données dans des bases de données externes comme la DIV¹³ ou le Registre National).

Ensuite, les opérateurs procèdent au **paramétrage** des données: le texte libre utilisé par les verbalisants pour décrire les modus operandi, traces, etc. est remplacé par des paramètres choisis dans une liste. Les données sont ensuite **transférées dans la base de données centrale**. Les enregistrements de PV subséquents, liaisons et mises à jour sont eux directement effectués dans la base de données centrale¹⁴.

On le constate, les tâches du district sont plus complexes d'un point de vue technique que celles incombant aux brigades.

c.2. Maîtrise des applications d'exploitation des données (à des fins de recherche ou de gestion)

INTRODUCTION

On l'a vu, les brigades ne disposent pas à l'heure actuelle de connexion au réseau de la gendarmerie. C'est pourquoi le district détient la maîtrise technique exclusive des applications d'exploitation. Les questions adressées par les brigades sont souvent formulées en des termes fonctionnels, non techniques. Les membres des districts doivent interpréter les demandes et consulter les applications adéquates pour y apporter des réponses. La plupart des brigades ne savent pas à l'avance quelle application va être utilisée pour répondre à leurs demandes (que ce soit en matière judiciaire ou pour recueillir des informations utiles à leur gestion) et connaissent encore moins son mode d'utilisation.

C.2.1. RECHERCHE JUDICIAIRE

Deux services sont concernés. Le centre de communication (dispatching) répond en règle générale aux consultations rapides (contrôle des mesures à prendre sur une personne, un véhicule ou un objet¹⁵, consultation de la base de données centrale¹⁶, DIV, Registre National, etc.), par téléphone ou plus souvent par radio, tandis que le BDR prend principalement en

locales et maintenir une seule base de données centrale, plus facile à gérer). C'est pourquoi toutes les recherches judiciaires doivent passer par le district.

¹¹ Bureau District des Recherches.

¹² Polis-saisie locale.

¹³ Direction de l'Immatriculation des Véhicules.

¹⁴ Polis-saisie centrale.

¹⁵ Polis-contrôle.

¹⁶ Polis-consultation.

charge les opérations demandant davantage de temps (consultation de la base de données centrale et de l'outil local de recherche paramétrique¹⁷).

Au sein des BDR se trouvent également des analystes criminels, chargés d'apporter une aide aux unités de terrain pour les enquêtes problématiques ou nécessitant des moyens spécifiques. Enfin, le BDR procède aussi à une exploitation d'initiative de l'information (douce et dure), et avertit les brigades des informations qui pourraient leur être utiles. Cet aspect est cependant moins développé, faute de temps.

C.2.2. GESTION STRATEGIQUE

Les BDR comptent en leur sein des analystes stratégiques chargés de mener un autre type d'exploitation des données. Ils sont équipés de divers logiciels, d'extractions dépersonnalisées de Polis¹⁸ et de statistiques réalisées par le SGAP¹⁹.

c.3. Support logistique (applications et infrastructure informatiques) de première ligne aux brigades

Les districts, en sus de leur intermédiation d'accès à l'information, procurent le support logistique aux brigades. Le support fonctionnel est principalement l'œuvre du BDR, tandis qu'une cellule informatique prend en charge les problèmes techniques.

Si les experts du district ne peuvent solutionner un dossier, ils font appel aux services compétents de l'Etat-major (Data Services et Direction Supérieure de la Télématique). Par le biais de réunions semestrielles et de rapports d'information, ils tiennent d'ailleurs l'Etat-major informé de la situation sur le terrain.

1.3. CHOIX TECHNIQUES

1.3.1. *Les serveurs centraux*

On trouve au niveau central **deux serveurs centraux pour les applications**, le premier consacré à la production (bases de données centrale et contrôle), l'autre aux développements, tests et extractions paramétriques importantes (bases de données appui). Un mécanisme de **propagation** interne assure la **duplication des données** entre les différentes bases de données (par exemple, duplication des données de la base maître vers celle de contrôle dans les deux secondes).

1.3.2. *Le réseau*

Le réseau actuel porte le nom de **GdNet**. C'est un réseau privé (**lignes louées**) et en **étoile**: il est basé sur six machines Vax, deux centrales (qui remplissent le rôle de serveurs vers le monde extérieur: bases de données de la Justice, DIV, Registre National, etc.) et quatre provinciales, par lesquelles passent les connexions des machines locales. Selon la distance qui le sépare du Vax le plus proche, un PC se connecte au niveau central par une ligne louée allant directement à cette machine, ou allant au district connecté le plus proche. C'est un réseau de

¹⁷ RPL.

¹⁸ Bases de données Appui.

¹⁹ Les unités de terrain doivent transmettre au SGAP, pour chaque fait constaté, six données de base.

capacité réduite : il ne peut transporter qu'un **volume modéré d'informations**, et **n'atteint pas tous les niveaux de l'organisation** (seuls les districts sont connectés; les brigades n'y ont pas d'accès direct, tous leurs échanges se font donc par disquettes, radio ou téléphone).

Devant le besoin croissant de communication, un réseau **large bande** est devenu absolument nécessaire. Il devrait permettre, outre le flux d'informations Polis, le courrier électronique, la distribution de logiciels et la télémaintenance. C'est pourquoi GNet est sur le point d'être partiellement remplacé par un nouveau réseau, qui portera le nom de **Hilde** (*High Speed Link for Data Exchange*). Ce réseau TCP/IP²⁰ **permettra avant tout aux brigades d'être reliées au monde central**. Assurant une bonne sécurité (par des lignes louées en fibre optique) et l'accès à tous les serveurs-hôtes, il offrira, outre sa capacité élevée, un aspect modulaire et adaptable aux besoins spécifiques. Sa mise en place se fera de façon progressive, en deux phases: la première (câblage entre le niveau fédéral et les districts) dans le courant de 1997, et la suivante (entre les districts et les brigades) en 1998 et 1999. Remarquons que ce réseau ne se substituera pas totalement à GNet, car ce dernier couvre les applications tandis qu'Hilde concerne surtout le niveau du transfert d'information²¹.

1.3.3. Les clients

Les **brigades** sont équipées de PC²² sous DOS²³. Elles ont un réseau Personal Netware (petit réseau local) mais pas d'émulation vers le monde central, comme on l'a vu plus haut. Leur application est écrite en Clipper 5.

Les **districts** travaillent pour leur part en PC sous Windows. Ils reposent sur un réseau Novell Netware 4.1²⁴, n'ont pas d'architecture client/serveur mais bien une émulation sous Windows vers le monde central. Leurs applications sont écrites en Visual Basic 3.0 Professionnal et MS Access pour gérer les bases de données.

2. Perspective externe

2.1. AUTRES APPLICATIONS DISPONIBLES A LA GENDARMERIE

Outre **Polis**, utilisé pour la gestion des données judiciaires, il existe un **registre des apostilles**, un **cahier de service** (gestion des prestations du personnel) et des **programmes spécifiques** (notamment pour l'analyse stratégique). En matière bureautique, on note l'utilisation de **MS Office Pro**. Un outil de traitement des PV roulage (**Trafis**) est actuellement en cours d'élaboration. Enfin, on trouve déjà dans certains districts **IPOG**²⁵, une application capable de gérer les appels urgents (101) et non urgents et de les attribuer pour traitement à un service de

²⁰ Hilde permettra grâce à cela une connexion directe des réseaux locaux aux serveurs centraux, sans devoir utiliser, comme c'est le cas actuellement, des multiplexeurs pour passer de lignes lentes et de faible capacité (dans les réseaux locaux des districts) à des lignes rapides et de plus grande capacité.

²¹ GNet va jusqu'à la couche OSI 7, tandis qu'Hilde s'arrêtera à la couche OSI 4.

²² Outre les PC fixes, les brigades disposent également de terminaux et d'ici peu, pour certaines qui l'ont demandé, de PC portables.

²³ Conversion en cours vers Windows.

²⁴ Il s'agit d'un système d'exploitation de réseau local.

²⁵ L'application est disponible en réseau interne mais pas encore vers les clients externes.

police, en fonction des accords de répartition qui ont été passés au niveau local au sein des ZIP.

2.2. BASES DE DONNEES EXTERNES

Polis est un système d'information opérationnel national, **intégré avec d'autres systèmes d'information nationaux et internationaux.**

Tout d'abord, il est **alimenté** en informations de base par la gendarmerie, les polices communales (par le biais du PIP²⁶, de PV-Reg ou de formulaires uniformes²⁷ transmis aux districts de gendarmerie) et indirectement par les brigades de police judiciaire (à travers les BCS²⁸ et les formulaires uniformes).

Ensuite, on peut **consulter** par l'intermédiaire de Polis une série de bases de données gérées par des partenaires. Ceci concerne la DIV²⁹, le Registre National, les BCS, le Contrôle aux frontières de Zaventem, le *National Schengen Information System (NSIS)*, le Registre des Armes et les bases de données de la Police Judiciaire. D'autres bases de données devraient être accessibles prochainement, comme une photothèque, une collection d'empreintes digitales (AFIS), le système informatique des institutions pénitentiaires (SIDIS)³⁰, ... Les **informations contenues dans Polis alimentent à leur tour la base de données statistiques gérée par le SGAP (à partir de l'échelon central)**³¹.

²⁶ **Projet d'Informatisation des Polices communales.** Les modalités de cette alimentation de Polis via le PIP et PV-Reg seront décrites au point 2.3.

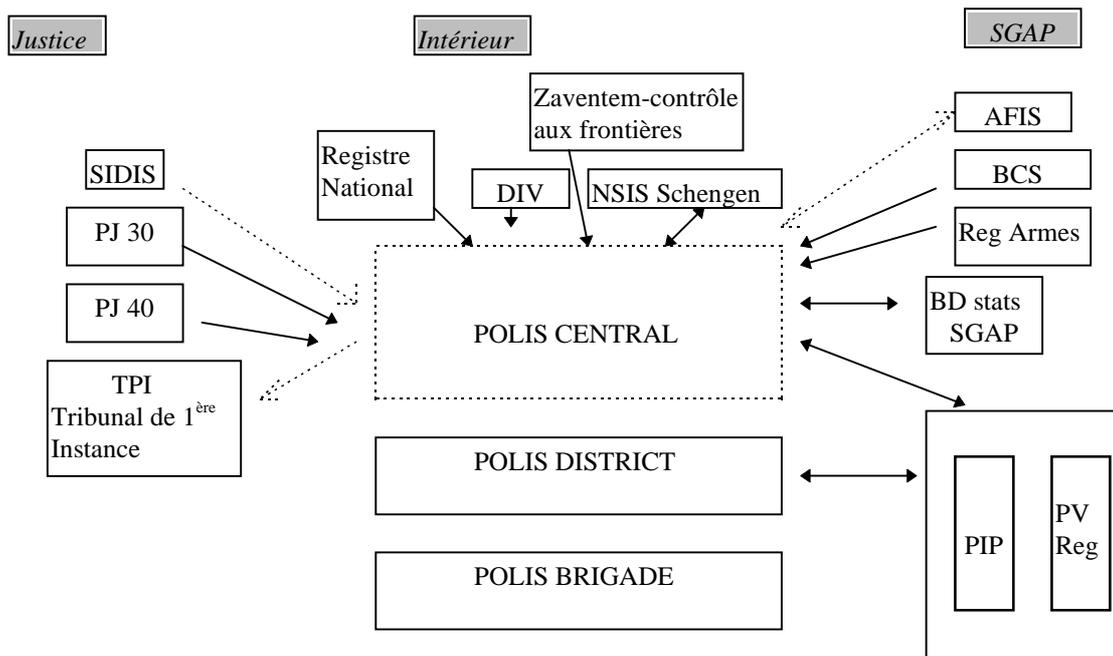
²⁷ Les formulaires uniformes constituent en quelque sorte des résumés de PV. Ce sont des documents -papier qui doivent être envoyés au SGAP (pour insertion dans les BCS et fonction documentaire) et aux bureaux régionaux de documentation de la police judiciaire.

²⁸ Les BCS (Bulletins Centraux de Signalement) sont téléchargés tous les jours dans Polis.

²⁹ La DIV est accessible par le biais d'une architecture client/serveur, les autres bases de données par l'intermédiaire de l'émulation 9750.

³⁰ SIDIS sera accessible aux utilisateurs de Polis en consultation uniquement, et offrira plusieurs possibilités : signalement (le système enverra tous les jours les informations relatives aux transferts et changements d'état des prisonniers, comme les congés pénitentiaires), contrôle (lors de la consultation de Polis, on verra la fiche signalétique pénitentiaire de la personne concernée) et aide à l'enquête (historique pénitentiaire des personnes).

³¹ Il existe également un projet de transfert des données administratives des PV par disquettes aux greffes des Tribunaux de Première Instance de Gand et Leuven (en test actuellement). Quant au transfert vers les Parquets de Police (projet Mammouth), il n'est pas encore prévu, car cette base de données est orientée vers des infractions qui ne sont pas pour l'instant enregistrées dans Polis.



Source: adapté de VAN DAMME W., "Polis, le système informatique policier de la gendarmerie", in *Revue de la gendarmerie*, p.6-7.

Figure 5: Intégration de tous les acteurs

2.3. INTEGRATION PIP/POLIS

Lors de la création du PIP, le Ministère de l'Intérieur a veillé à instaurer une certaine compatibilité avec Polis. Aujourd'hui, 260 polices communales consultent Polis (170 directement, les 60 autres par l'intermédiaire des applications de la police judiciaire). Tous ces corps de police sont assimilés à l'échelon district de la gendarmerie pour la mise à disposition des applications. Cela signifie qu'ils accèdent intégralement à toutes les fonctions disponibles, au même titre que les unités de la gendarmerie. En ce qui concerne l'alimentation de Polis, une centaine de polices communales y participent, parmi lesquelles tous les corps équipés du PIP.

L'intégration fonctionnelle mérite d'être détaillée au niveau de la saisie. Celle-ci a dans tous les cas lieu au niveau opérationnel. Dans les brigades de gendarmerie, cela se fait via l'application Polis-brigade, comme on l'a décrit plus haut. Les données sont alors transmises au district compétent par disquettes, et le BDR assure leur sélection, leur vérification, leur correction éventuelle et leur chargement dans Polis-district. Elles sont alors propagées dans Polis-central par le réseau, avec une validation en ligne (portant sur les contraintes dynamiques, puisque les contraintes statiques ont déjà été vérifiées) et donc le rejet de certaines données à retraiter.

Dans les polices communales, plusieurs possibilités se présentent. Certains corps ne sont pas encore automatisés, ou disposent d'un effectif peu important. Dans ce cas, le chef de corps peut décider de ne pas investir en personnel spécialisé pour la saisie des données et la laisser prendre en charge par le BDR du district de gendarmerie local, sur la base des formulaires uniformes remplis dans son service et transmis quotidiennement au district. Cette dernière procédure a aussi cours avec les brigades de police judiciaire.

D'autres polices communales saisissent elles-mêmes les données via le registre PV du SGAP. Elles sont alors transmises au district de gendarmerie par disquettes, et connaissent le même traitement que les données en provenance des brigades de gendarmerie.

D'autres polices communales enfin saisissent les données par le PIP, et les envoient alors elles-mêmes par réseau vers Polis-central. Elles sont équipées par la gendarmerie d'une application permettant le transfert et d'un programme exécutable (PIP2GD) mettant en l'état les données en prévision de ce transfert. En cas de rejet (chose rare pour les données en provenance du PIP), les données doivent éventuellement faire ensuite l'objet d'une saisie locale au district de gendarmerie le plus proche (car le PIP n'est pas à même de traiter les rejets).

Dans tous les cas, les formats d'enregistrement des données sont rigoureusement identiques, que le point de départ soit PV-Reg, le PIP ou Polis-brigade.

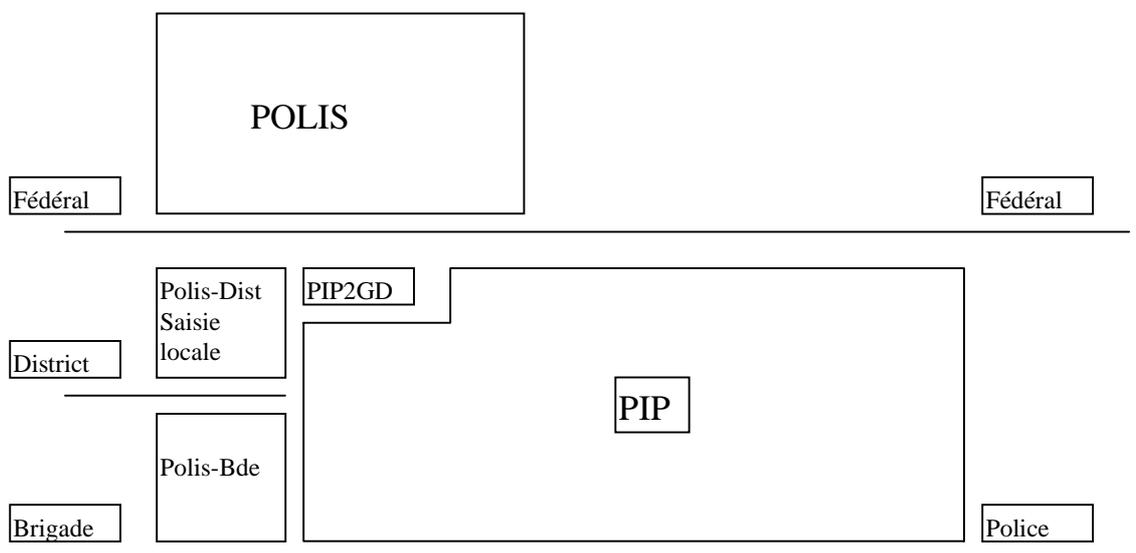


Figure 6: Intégration avec le PIP³²

2.4. LE CONCEPT GLOBAL

La division Télématique du Service Général d'Appui Policier (SGAP) a pour rôle de donner des avis (d'initiative ou sur demande) à propos de la **coordination en matière d'applications opérationnelles générales des systèmes d'information** (existants, planifiés ou à venir). Ses membres ont limité cette tâche par consensus au domaine judiciaire (en tout cas dans un premier temps), et à ce qui engage conjointement les trois corps.

Partant du constat de la diversité des systèmes d'information en place à la gendarmerie, à la police communale et à la police judiciaire, et de leur absence d'intégration, ses membres se

³² Ce schéma nous a été proposé sur transparent lors de la présentation de Polis par le Capitaine DONNEN et le Lieutenant-colonel VANDENDRIESSCHE.

sont fixés pour but d'y remédier en mettant en place **une structure télématique commune qui réponde aux besoins spécifiques des services de police.**

Ce concept global a été établi principalement par le Colonel VAN DAMME³³, à la tête de cette division Télématique. Trois buts ont été fixés à ce projet: soutenir les **unités de terrain**, soutenir la **fonction de recherche** (enquête) et soutenir **les responsables dans leur management opérationnel/politique**, la ligne de force étant avant tout de **simplifier** pour les utilisateurs les systèmes en place, tant d'un point de vue fonctionnel que technique.

Les principes retenus pour ce faire étaient:

- la communication et le transfert d'information par l'intégration des réseaux existants;
- l'archivage et le traitement complémentaires et organisés;
- la saisie unique;
- la standardisation des données (en utilisant les standards définis au plus haut niveau jusqu'au niveau le plus bas);
- l'exploitation multi-fonctionnelle des données;
- la validation des informations (auprès du Registre National);
- des règles d'intégrité;
- le respect de la loi sur la vie privée et une sécurité maximale.

Ces principes une fois posés, la division Télématique est arrivée au constat que le **système Polis répondait à ces exigences et pouvait donc devenir le système de référence dans le domaine judiciaire.** Le conseil d'administration ayant donné son accord de principe, une étude a été confiée à des consultants³⁴ afin d'analyser la faisabilité de l'implantation et/ou de la migration vers un système d'information judiciaire unique ("concept global").

Concrètement, si Polis devient le système de référence, les trois services de police devront alimenter et pouvoir exploiter la base de données centrale, dont la gestion fonctionnelle serait assurée par un groupe de travail du SGAP. La gestion technique sera laissée à la gendarmerie, qui dispose dès à présent de l'effectif et de l'expertise nécessaire. Les investissements futurs de la police communale et de la police judiciaire devront être autorisés par le SGAP, pour assurer la cohérence avec le concept global.

De cette façon, les trois corps alimenteront donc la base de données centrale et unique par le biais de leurs PV (saisis dans leur outil propre). Dans ce cadre, une série de bases de données de référence cohérentes et uniques pour l'ensemble des corps devront être structurées (photothèque, collection d'empreintes digitales, ...), afin de supporter le travail de recherche des différents corps. Les informations de la base de données judiciaire centrale et unique seront contrôlées par des règles d'intégrité, et dupliquées, comme à présent, dans une base de données contrôle signalant aux unités de terrain les personnes, objets ou véhicules devant faire l'objet de mesures. Elles seront aussi, selon les cas, diffusées vers NSIS Schengen, Europol et Interpol. Enfin, les données nécessaires seront transmises aux responsables des statistiques (SGAP) d'une façon unique, au niveau central.

³³ Toutes ces informations proviennent d'ailleurs d'un entretien avec Monsieur VAN DAMME.

³⁴ Team Consult. Cette recherche, d'une durée d'un an, devait aboutir en septembre 1997.

III. Analyse

1. Les fonctions et usages de Polis

INTRODUCTION

Cette première partie consacrée à l'analyse des données récoltées lors de nos visites sur le terrain va nous permettre d'envisager les différentes fonctions reconnues à Polis et la manière dont le système est utilisé par les gendarmes pour remplir celles-ci. En effet, comme on l'a vu plus haut, Polis constitue un outil de **saisie** de l'information, mais aussi d'aide à la **recherche judiciaire**, à la **fonction de contrôle** ainsi qu'à la **fonction de gestion**.

Nous envisagerons successivement ces trois fonctions. Dans un premier temps, nous décrirons les applications utilisées puis évaluerons leur apport dans le cadre de la fonction en cause, du point de vue de nos interlocuteurs et du nôtre. Ensuite, nous aborderons la fonction elle-même de façon globale, en reprenant tant certaines données épinglées à propos des applications que des éléments plus généraux ne pouvant être liés exclusivement à une application.

1.1. SAISIE

Introduction

Dans cette section, nous aborderons les aspects liés à la saisie de l'information, c'est-à-dire au processus qui va de la rédaction des procès-verbaux à l'enregistrement des données qui en sont extraites dans la base de données centrale. Ce processus s'accomplit par l'utilisation de différentes applications, successivement au niveau des brigades puis des districts.

Nous y ferons mention également de la saisie des données de signalement, parce qu'elle s'inscrit dans la même chaîne chronologique du travail de saisie des gendarmes et que le processus donne également lieu à une saisie en base de données centrale. Nous attirons toutefois l'attention du lecteur sur le fait que cette saisie présente un caractère distinctif de la saisie « de base »: l'objectif est ici d'exploiter les données le plus rapidement possible; c'est la fonction de contrôle (signaler les personnes, objets ou véhicules faisant l'objet d'une mesure à prendre). En contraste, la saisie « de base » alimente également la base de données centrale, mais l'exploitation qui en sera faite (en recherche judiciaire ou en gestion) a un caractère à la fois plus éloigné dans le temps et plus hypothétique: on constitue un outil à la disposition de certains utilisateurs à des fins d'exploitation, mais il n'y a pas cet aspect d'exploitation immédiate des données saisies.

1.1.1. Polis-brigade

a. Description de l'application

La saisie de l'information dans Polis-brigade passe par la **rédaction des PV** et leur tenue en **répertoire** au niveau local, ainsi que par **l'impression des PV et signalements**, et la **préparation des disquettes** contenant les données de base qui seront transmises aux BDR

d'une part (ils sont en charge de la saisie en base de données centrale), et au SGAP d'autre part (dans le cadre du processus de génération de statistiques de gestion).

Le gendarme réserve un numéro de PV dans l'application au moment de l'intervention. Pour rédiger son procès-verbal après celle-ci, il doit commencer par compléter une série de données identifiantes prenant la forme de rubriques successives dans le menu de base. Les rubriques permettant la rédaction proprement dite et la description précise du fait (modus operandi, traces, préjudice, etc.) ne deviennent accessibles que lorsque les premières sont remplies. Une série d'ajoutes peuvent être rédigées ensuite, comme les auditions des victimes, par exemple. Si un signalement doit être fait, les données sont récupérées automatiquement dans le PV et imprimées. Enfin, une simple manipulation permet de copier sur disquette les données identifiantes des PV à transmettre quotidiennement au district pour saisie dans Polis-central.

b. Observations et analyse

L'application utilisée avant Polis-brigade était PV-Reg (abréviation de Registre PV), dont les possibilités étaient comparativement très restreintes puisqu'il s'agissait d'un simple répertoire informatisé des PV rédigés, ne comprenant que certains éléments de base identificateurs du PV, et non le PV intégral, et ne pouvant servir d'outil de rédaction.

L'introduction de Polis-brigade a eu de nombreux impacts positifs dans le processus de rédaction des procès-verbaux au sein des brigades. Leurs responsables lui reconnaissent à l'unanimité les mérites suivants:

- **les PV rédigés sont qualitativement supérieurs:** principalement, une série d'oublis fréquents auparavant disparaissent grâce à la contrainte imposée par l'application de remplir tous les champs de base identifiant le PV (données « registre »); l'emploi généralisé de *picklists* oeuvre en faveur d'une standardisation de rédaction des PV et propose à l'utilisateur les termes techniquement corrects; en outre, le *layout* du PV est devenu très soigné dans la dernière version de Polis-brigade. L'amélioration qualitative concerne donc aussi bien la forme que le fond.
- **Polis-brigade a également permis de substantiels gains de temps dans le processus d'élaboration des PV et signalements au sein des brigades.** Ceci est atteint par la mise en place de différents mécanismes: rédaction du PV et tenue du registre sont aujourd'hui deux fonctions accomplies en une fois dans Polis-brigade (tâches distinctes auparavant); la charge de travail administratif manuel a fort diminué par la production automatique du PV et du signalement, une fois le PV rédigé. A noter aussi dans le même sens, la possibilité de reprendre des données d'un PV existant similaire. C'est ainsi non seulement la charge de travail administratif des brigades qui diminue, mais c'est également un facteur accélérant le processus de saisie des données PV dans son ensemble ainsi que leur transmission au parquet.

Polis est donc accueilli au niveau des brigades comme un facteur de progrès substantiel dans les procédures de travail qui concernent les PV judiciaires. Globalement, on peut même affirmer qu'en deux ans, Polis-brigade a été progressivement « adopté » par les gendarmes; ils connaissent désormais l'application, avec laquelle ils se sentent familiers. Ce succès mène les brigades à attendre avec impatience la mise en service de Trafis, une application équivalente à Polis-brigade pour les PV de roulage.

Les utilisateurs émettent néanmoins certaines remarques critiques par rapport à l'application Polis-brigade, qui peuvent être synthétisées comme suit.

La question des **qualifications** imposées par les *picklists* de Polis-brigade est sans doute le premier point de mire des critiques. La nomenclature de qualifications retenue est considérée comme trop académique, technique et détaillée pour l'usage du policier de terrain. Un de nos interlocuteurs relève en outre que la nomenclature ne correspond pas aux qualifications employées par les parquets eux-mêmes, d'où l'interrogation quant au sens de cette nomenclature.

De nombreuses remarques sur des aspects de détail (ex. impossibilité d'introduire les codes postaux de **sous-communes**, **obligation de localisation** dans le temps et dans l'espace pour les PV subséquents, incompréhension de l'utilité de la **page de garde**, correspondance imparfaite entre nomenclature et **indices d'infraction à usage du Parquet**) traduisent de façon générale un manque de consultation des utilisateurs lors de la conception de l'application. On sait que l'Etat-major organise désormais régulièrement des réunions de groupes de travail dont le but est précisément de permettre aux brigades de préciser leurs attentes quant aux caractéristiques des applications. Des explications relatives aux différentes remarques recueillies dans les brigades ont pu nous être fournies par le Lieutenant-colonel Vandendriessche. Parfois, une solution est en cours (c'est le cas pour la question de localisation en cas de PV subséquent). Dans d'autres cas (exemple de la page de garde), l'Etat-major réitère le bien-fondé des options existantes. On notera que le problème vient alors du fait que ces options ne sont pas bien acceptées ou pas bien comprises par plusieurs membres des brigades, ce qui traduit sans doute un manque de dialogue entre brigades et Etat-major. Enfin, pour le problème de non-correspondance entre nomenclature et indices d'infraction à l'usage des parquets, la cause est extérieure à la gendarmerie, qui se trouve par rapport à la Commission ministérielle responsable des questions de nomenclature dans une position d'exécutant. Il y a des explications donc, mais également beaucoup de progrès à accomplir.

Des attentes demeurent pour une **intégration** informatique plus poussée: on a déjà évoqué plus haut le souhait de voir arriver Trafis. A cela il faut ajouter le souhait d'un traitement intégré des PV et des apostilles, le traitement de ces dernières étant actuellement effectué sur une application distincte, le registre des apostilles. L'intérêt d'une intégration des deux applications est de diminuer encore la charge du travail d'encodage manuel sur chaque application par des mécanismes d'alimentation automatique entre applications. Dans le même sens, l'objectif ultime devrait être la saisie unique des données (du stade de la gestion des appels téléphoniques à celui de la rédaction du PV), ce qui requiert des mécanismes de transfert des informations déjà encodées d'une application à l'autre.

Nous ne mentionnons volontairement ci-dessus que les remarques ayant trait à l'application Polis-brigade elle-même. Ceci ne doit pas faire oublier que le degré d'effectivité et de performance d'un système informatisé est fonction non seulement des qualités intrinsèques de l'application mais également de facteurs tels que la formation et l'accompagnement des utilisateurs ou un support adéquat en *hardware*, mais ces éléments seront envisagés dans la partie suivante, consacrée à la mise en œuvre et à la gestion de Polis. C'est sans doute à ce niveau, plus qu'au niveau de l'application elle-même, que les remarques les plus importantes doivent être faites.

Enfin, il faut relever que des **différences locales** existent **dans la rapidité d'exécution du processus de saisie**: les délais de saisie (entre le constat du fait et la saisie dans la base de données centrale) varient en fonction des procédures adoptées au niveau local. Par exemple, la fréquence d'envoi des disquettes au district n'est pas la même dans toutes les brigades: toutes ne respectent pas le principe de la transmission journalière, même si un minimum de deux fois par semaine est constaté.

En matière de saisie dans Polis-brigade, les recommandations suivantes peuvent donc être formulées:

- **Intégrer le registre des apostilles** dans l'application Polis-brigade (pour éviter une double saisie), et éventuellement, à plus long terme, la future application concernant les PV de roulage, Trafis (pour uniformiser les procédures)
- **Revoir les nomenclatures** utilisées (simplification et harmonisation avec les nomenclatures utilisées par ailleurs) [une commission de la nomenclature est en place et oeuvre à une simplification de cette dernière dans une perspective utilisateur]
- **Consulter davantage les utilisateurs** pour résoudre les détails techniques de présentation [quelques initiatives existent dans ce sens, mais pas encore à un degré où toutes les brigades se sentent impliquées, ce qui demeure un objectif à atteindre]
- Standardiser la **fréquence de transmission** des données au district [les normes existent, mais elles ne sont pas uniformément respectées]

1.1.2. Polis-contrôle

a. Description de l'application

Pour rappel, cette application permet de savoir si une entité (personne, objet, véhicule) fait l'objet d'une **mesure à prendre** (ex: arrêter, fouiller, entendre, etc.).

La saisie prend plusieurs formes. Si le signalement à effectuer est de nature urgente, le gendarme de terrain communique à l'opérateur du **centre de communication** (par téléphone ou fax, selon les lieux) les informations à introduire dans l'application. Sinon, le signalement est réalisé au moment de la saisie du PV par le **BDR**, sur base de la disquette communiquée par la brigade et du signalement papier joint.

L'organe centralisateur des signalements, qu'ils soient nationaux ou internationaux, est le SGAP, et plus précisément le service en charge de l'édition du BCS (Bulletin Central de Signalement). C'est par son intermédiaire et celui de la DST (Direction Supérieure de la Télématique/Etat-major) que les signalements seront introduits en base de données centrale.

Enfin on notera que Polis-contrôle ne couvre pas toutes les données de signalement: il existe une base de donnée distincte à la gendarmerie, un duplicata de la base de donnée des signalements Schengen (SIS).

b. Observations et analyse

L'application Polis-contrôle n'informe pas systématiquement les gendarmes de terrain de tout signalement; elle doit faire l'objet d'une consultation de leur part à propos d'une personne ou d'un véhicule précis. Elle ne constitue donc que le versant « passif » de la stratégie de signalement, reposant sur l'**initiative** du policier de terrain ayant appréhendé une entité et qui

demande la vérification de sa présence ou non dans la base de données contrôle. **La procédure de signalement ne peut donc reposer entièrement sur cette application**, ce qui semble regrettable. En effet, il semblerait envisageable de mettre au point un système de signalement dynamique et automatique, par réseau, vers les unités de terrain (surtout quand la connexion directe des brigades sera effective), avec un système de priorité à établir entre les signalements et une sélection des entités plus directement concernées.

Dans l'état actuel des choses, en cas de signalement urgent, un *mailing* automatique a lieu vers le BCR et le SGAP, puis, manuellement et à l'appréciation de l'opérateur du centre de communication, vers les autres unités reliées intéressées. En ce qui concerne les unités non reliées, on utilise alors le fax. Pour les signalements non urgents, les utilisateurs impriment à partir de Polis-brigade des formulaires de signalement à transmettre au BCR et au SGAP; BCR et BDR utilisent de plus le fax ou le courrier (selon l'urgence) pour avertir les unités de police communale ou de gendarmerie potentiellement intéressées. A cela s'ajoute **la diffusion papier du Bulletin Central de Signalement (BCS)** par le SGAP: transmis à toutes les polices du royaume, c'est un listing de l'ensemble des mesures à prendre. Enfin, les districts eux-mêmes utilisent parfois des **bulletins d'information locaux** pour faire circuler un avis de signalement particulièrement important de façon plus précise et détaillée.

On le voit, la procédure de signalement repose sur la coexistence de moyens imparfaits. Ainsi, le signalement vers le BCR et le SGAP passe selon l'urgence par réseau ou papier. Ainsi encore, la diffusion papier vers les unités n'est pas systématique, mais laissée à l'initiative des gendarmes, et ceci à deux niveaux (BCR et les différents BDR). Le BCS est pour sa part relativement complet (une sélection est effectuée par le SGAP, mais l'étendue du document permet de conserver un grand nombre de signalements) et à jour, et sa diffusion est systématique, mais cela va de pair avec deux points faibles: le signalement est peu détaillé, peu personnalisé, et l'information transmise n'est pas ciblée en fonction du destinataire. Les unités de terrain reçoivent ainsi de nombreux signalements, avec une difficulté d'identification de ceux qui doivent retenir par priorité leur attention.

La procédure de signalement gagnerait donc à être rationalisée, de façon à limiter cette diversité. Si la mise en action d'un signalement doit pouvoir être initiée par le BCR ou un BDR suivant le cas, il importe de coordonner la procédure et de mettre en place une dynamique de signalement électronique actif et efficace (qui n'empêche pas de conserver les exemplaires papier à des fins de back-up). Une informatisation plus développée est susceptible d'être très utile de ce point de vue (notamment en gain de temps ou en possibilités de formatage de priorité automatisé suivant le destinataire), pour autant que les objectifs mentionnés ci-dessus soient pris en compte dans le développement des applications futures: caractère à la fois systématique, ciblé et détaillé des signalements transmis.

En matière de saisie dans Polis-contrôle, les recommandations suivantes peuvent donc être formulées:

- Adjoindre à la fonction passive de Polis-contrôle une **fonction active de signalement automatique par réseau**, avec ordre de priorité et sélection des destinataires
- Assurer par le biais d'un mécanisme centralisateur la coordination du signalement actif.

1.1.3. Polis-district: saisie locale et saisie centrale

a. Description de l'application

a.1. Saisie locale

Les tâches initiales du BDR pour la fonction de saisie sont le **chargement** des disquettes contenant les données provenant des brigades, la **vérification** de certaines données dans des bases de données externes (telles la DIV pour les véhicules ou le Registre National pour les personnes) et le **paramétrage** des données PV (modus operandi, préjudice, traces,...) sous une forme standardisée. Ensuite a lieu le **transfert** vers la base de données centrale, avec la vérification des données par une application intermédiaire (en cas de présence d'une entité proche dans la base de données, celle-ci - le CISP- demande une vérification manuelle des données). C'est également dans cette application que l'on traite, le lendemain de l'envoi dans la base de données centrale, les rejets de celle-ci (le plus souvent en raison de la détection d'un doublon dans la base de données).

a.2. Saisie centrale

Les **PV subséquents** sont directement saisis dans la base de données centrale: en effet, faisant suite à des PV initiaux déjà encodés, ils ne nécessitent plus une saisie complète et une vérification des données identifiantes dans le Registre National ou la DIV, mais seulement des liaisons avec d'autres entités ou certaines modifications. La saisie centrale permet aussi la réalisation de toute **liaison entre entités et mise à jour**.

Rappelons que les données PV saisies au district ont essentiellement deux origines. D'une part, les brigades de gendarmerie transmettent leurs données (produites par Polis-brigade) par **disquette** et joignent une copie papier du PV et du signalement éventuel. D'autre part, les polices communales transmettent leurs PV judiciaires sous la forme de **formulaires uniformes** (signalements en format papier) souvent, ou, dans certains cas déjà, par le **PIP ou PV-Reg**. A terme, on se dirige dans le cas des polices communales vers une saisie directe généralisée via le PIP, qui ne laissera plus au district que le soin de traiter les rejets.

b. Observations et analyse

De façon générale, la saisie des données PV demeure la tâche prioritaire des BDR. Une partie substantielle de leurs effectifs y est affectée. Le processus d'alimentation de la base de données centrale est en effet la clé de voûte du système Polis, puisqu'il détermine le contenu de la base de données « mère ».

Il importe donc que la saisie soit effectuée dans les meilleurs délais et de façon la plus complète possible. Cela déterminera le caractère à jour de la base de données centrale ainsi que sa fiabilité comme source complète d'information.

Dans l'ancien système, le BDR effectuait un codage manuel écrit des PV reçus, qui était ensuite transmis à la DST (Etat-major) pour la saisie informatique proprement dite. Aujourd'hui, l'encodage informatique est effectué au niveau des districts eux-mêmes; il s'agit en majeure partie de tâches de vérification/correction des PV d'une part, et de paramétrage d'autre part, effectuées en mode « saisie locale ».

Le changement représente un **surplus de travail** pour le BDR par rapport à la situation antérieure, mais globalement, la suppression d'une étape intermédiaire (le codage manuel) dans le processus de saisie des données PV représente un **gain de temps** (car la rapidité de la saisie en base de données centrale est accrue) et une **diminution du risque d'erreur**.

De plus, le niveau intermédiaire des districts centralise et traite désormais lui-même les données des brigades et polices communales, ce qui procure des possibilités d'exploitation plus utiles car plus proches du terrain et constitue un pas important dans la mise en place de la collaboration des différents services de police.

Tous ces éléments mènent au constat fondamental que l'introduction de Polis a représenté, au niveau des districts également, une avancée significative dans le processus de saisie par rapport à la situation antérieure. Au rang des points de satisfaction, on notera encore que l'application saisie locale sous Windows est jugée conviviale.

Toutefois, une série de points problématiques ont été épinglés par nos interlocuteurs:

1. Les *picklists* à employer pour le **paramétrage** des "ajoutes" doivent être améliorées; idéalement, à une situation donnée il faudrait qu'un terme de la *picklist* s'impose comme LE choix logique. Dès qu'il y a des alternatives à la façon d'opérer le paramétrage - c'est parfois le cas aujourd'hui - naissent des problèmes d'hétérogénéité. Dans la mesure où les mêmes termes employés à la saisie seront d'usage au moment de l'exploitation, un **encodage hétérogène empêchera d'exploiter l'entièreté des données pertinentes encodées** en base de données centrale. La meilleure solution, difficile à atteindre sans doute, est l'élaboration de *picklists* ne laissant pas de place aux alternatives d'encodage pour une situation donnée. A défaut, et c'est le cas actuellement, il est important de convenir de **méthodes uniformes d'encodage**, au sein de chaque BDR bien sûr (certains en ont déjà pris l'habitude) mais également au niveau national, ce qui n'existe pas encore suffisamment.
2. Un autre problème soulevé concerne **l'exhaustivité des données PV transmises par les polices communales**. En plusieurs endroits, il a été mentionné que toutes les données ne sont pas transmises au BDR. Dans l'organisation actuelle, ceux-ci disposent de peu de moyens pour imposer la transmission intégrale des données PV aux polices communales, vu l'absence de lien hiérarchique.
3. Un **bon niveau qualitatif dans la rédaction des PV** facilite la tâche des opérateurs de saisie. Ce facteur est en grande partie fonction des formations des utilisateurs mises en oeuvre aux différents niveaux (Etat-major, districts et brigades): ce sont là où les efforts consacrés sont plus importants que la qualité de rédaction est la meilleure.
4. Les BDR sont soucieux de la **part croissante de travail** que représente pour eux la fonction de **saisie**, avec l'augmentation progressive des flux de données-papier pour ce qui concerne les polices communales. C'est principalement une question de dégager du temps

pour que le BDR puisse mieux prendre en charge ses autres fonctions (exploitation des données). Sont dès lors bienvenues les solutions permettant d'alléger le travail de saisie du BDR. On espère que la saisie directe des polices communales via le PIP pourra se généraliser le plus vite possible. La connexion directe des brigades, en ce qu'elle permettrait la saisie directe de leurs données par les brigades elles-mêmes constitue une autre piste de réflexion, discutée dans une section séparée³⁵. Mentionnons simplement ici qu'il ne s'agit pas d'une perspective réalisable à court terme (une date avancée pour la mise en oeuvre d'un tel projet est 2002). Actuellement, ni districts ni brigades ne sont demandeurs d'un tel changement en ce qui concerne la saisie: les districts insistent sur les bénéfices d'un paramétrage centralisé (homogénéité et expertise) tandis que les brigades, confrontées aussi à une limitation d'effectifs, font valoir qu'elles n'ont pas actuellement les moyens d'effectuer elles-mêmes le paramétrage.

En matière de saisie locale et centrale, les recommandations suivantes peuvent donc être formulées:

- **Standardiser** les méthodes de **paramétrage** et améliorer les picklists
- Assurer l'**exhaustivité maximale des données** provenant des autres services de police
- Améliorer la **qualité de l'information à saisir** par une meilleure formation des utilisateurs à Polis-brigade
- **Systématiser la saisie directe des polices communales** via le PIP, et étudier l'équivalent pour les brigades en cas de connexion directe

1.1.4. Analyse générale de la fonction

L'examen des différentes applications utiles à la saisie nous a déjà permis de détecter une série de points sur lesquels des améliorations sont possibles, tantôt à court terme (comme l'homogénéisation de la fréquence de transmission des données), tantôt à plus long terme (comme l'intégration des applications permettant de traiter les PV et les apostilles ou la révision des qualifications).

Mais ce type de perspective ne permet pas à lui seul un panorama complet de la fonction de saisie. C'est pourquoi un regard plus transversal s'avère nécessaire. On constate alors que le processus de saisie des données est morcelé en différentes étapes remplies par des gendarmes appartenant à différents niveaux organisationnels. Dans tous les cas, cette tâche est **prioritaire** par rapport aux autres: en effet, elle est rendue obligatoire par les autorités de la gendarmerie et nécessite beaucoup de temps. C'est pourquoi elle est réalisée parfois au détriment d'une présence accrue sur le terrain pour les brigades ou de l'exploitation de la base de données (recherches judiciaires et analyses criminelles) pour les districts. Ces tâches constituent pourtant la finalité des services de police, la saisie de l'information dans une base de données centrale n'étant qu'un outil devant servir celles-ci. Toutefois, la saisie de l'information est une étape nécessaire et cruciale qui a des conséquences à terme sur les interventions de terrain et sur la recherche judiciaire et l'analyse criminelle. Elle ne constitue pas une finalité en soi mais bien une étape indispensable. Il y a là matière à réflexion sur la formation nécessaire à fournir aux gendarmes, qu'il convient peut-être de davantage conscientiser à l'importance de cette tâche.

³⁵ Cfr. 3.2.3: L'hypothèse de la connexion directe.

En effet, **de la qualité de la saisie dépend la richesse de l'exploitation possible de la base de données centrale**. Celle-ci se juge notamment selon les deux critères du délai qui s'écoule entre le constat d'un fait et son inscription dans la base de données centrale, et de l'exactitude des données qui y sont mentionnées. Il apparaît que Polis, tant au niveau des brigades que des districts, a permis **d'accélérer le processus de saisie** dans son ensemble, ce qui confère à la base de données un caractère plus à jour. De plus, le système a engendré une **hausse qualitative de l'information** centralisée. D'autres critères sont bien sûr l'exhaustivité de la base de données, et une méthode de paramétrage uniforme.

La saisie dans Polis s'accompagne, comme on l'a vu ci-dessus, **d'une répartition claire des rôles** de chacun. Les brigades collectent l'information sur le terrain, rédigent sur cette base leurs procès-verbaux et en extraient les données nécessaires sur une disquette qu'elles transmettent aux districts. Ceux-ci sont chargés de vérifier certaines données identifiantes, de standardiser les autres par l'attribution d'un paramètre en lieu et place du texte libre décrivant le fait, et de transférer le tout par réseau dans la base de données centrale.

La perspective d'une **connexion directe** des brigades au réseau amène inévitablement à se poser la question de la persistance d'une telle répartition des rôles. Dans l'état actuel des choses, il semble que tant les brigades que les districts soient, en ce qui concerne le processus de saisie, partisans du statu quo. En effet, si les brigades devaient saisir elles-mêmes l'information, cela nécessiterait des effectifs supplémentaires de par le temps qui devrait y être consacré. Quant aux districts, ils pensent que leur nombre restreint et leur expertise permettent d'assurer une saisie plus uniforme qui ne peut que contribuer à la richesse de l'exploitation ultérieure possible. Toutefois, la question doit rester ouverte, car elle entraîne des conséquences sur les possibilités que chacun détient en matière d'exploitation, de par la mise à disposition des outils et le temps disponible pour ce faire.

En matière de saisie de l'information, les recommandations suivantes peuvent donc être formulées:

- Réfléchir aux moyens de **diminuer le temps consacré à la saisie** de façon à dégager davantage de possibilités d'exploitation
- **Conscientiser** les membres des brigades à l'importance de la qualité de la saisie initiale

1.2. RECHERCHE

Introduction

Dans cette section, nous envisageons les outils dont disposent les gendarmes pour consulter l'information enregistrée, tant dans le but de mener leurs tâches quotidiennes d'intervention et de rédaction des procès-verbaux, que dans celui de réaliser des enquêtes. Les premières, qui entraînent des recherches ponctuelles et souvent rapides, sont servies essentiellement par l'utilisation de Polis-brigade pour des recherches de PV de type administratif, de Polis-contrôle pour les interventions de terrain, de Polis-consultation et des bases de données externes comme le Registre National et la DIV pour la rédaction et le contrôle des procès-verbaux. Les tâches d'enquêtes entraînent elles des recherches purement judiciaires qui sont au cœur de l'activité policière, plus complexes, et qui passent surtout par la consultation de la base de données centrale (Polis-consultation) et la Recherche Paramétrique Locale.

1.2.1. Polis-brigade

a. Description de l'application

L'application disponible dans les brigades permet des **recherches de type administratif**, consistant essentiellement à retrouver un procès-verbal, souvent sur demande du Parquet ou d'une brigade ou police communale voisine.

Aucune recherche judiciaire élaborée n'est possible. En effet, les données de type modus operandi, traces, préjudices ou mesures à prendre sont normalement (une action volontaire est nécessaire) effacées du disque dur un mois après que le PV concerné ait quitté la brigade. Ces données, qui constituent les composantes les plus riches en information d'un PV, sont donc indisponibles en Polis-brigade pour une recherche à plus long terme. Seules subsistent les données **identifiantes** des procès-verbaux (numéro, unité verbalisante, moment du constat, nature -PV initial ou subséquent-, origine de la rédaction -plainte, flagrant délit ou dénonciation-, ...). A celles-ci s'ajoutent quelques informations sur le contenu du procès-verbal, comme la **qualification du fait**, sa **localisation dans le temps et dans l'espace**, ou la **référence** à un élément antérieur dans le cas d'un PV subséquent (apostille, BCS, dossier parquet ou PV initial). Toutes ces données sont considérées par l'application comme **obligatoires** (Polis-brigade ne donne pas accès aux rubriques de rédaction tant qu'elles n'ont pas été complétées) et constitueront le **registre des PV** de la brigade.

Enfin, on ajoutera que Polis-brigade ne contient que des informations locales, et de façon non-exhaustive, puisque n'y figurent pas les données PV des polices communales. C'est là une limite additionnelle à l'outil dans une perspective de recherche judiciaire.

b. Observations et analyse

Plusieurs brigades nous ont fait part de leur **regret de ne pas avoir à leur disposition d'outil permettant des recherches judiciaires** (rappelons toutefois que cela est voulu par l'architecture du réseau). Selon nos interlocuteurs namurois par exemple, 90% des recherches nécessaires ont un caractère strictement local et portent sur l'identité de personnes. Cette brigade affirme d'ailleurs recevoir régulièrement des appels téléphoniques de brigades ou polices communales voisines allant dans ce sens. Polis-brigade ne permettant pas ce type d'investigation (contrairement à l'ancien registre des PV, semble-t-il), l'application est utilisée alors pour fournir la référence du numéro de procès-verbal, permettant une recherche dans les archives papier ensuite pour retrouver le PV concerné. On comprendra que les gendarmes se plaignent du temps pris par de telles démarches et de leur inefficacité.

On ne peut pourtant que s'étonner de ce que les brigades procèdent elles-mêmes à ce type de recherche papier, le district pouvant sur simple demande de leur part effectuer la recherche sur ses propres applications informatisées. Les autres recherches locales les plus fréquentes portent sur un numéro de PV, un lieu ou une qualification, et sont, elles, possibles via Polis-brigade, dans la base de données locale donc.

Les brigades sont chargées par le parquet de devoirs d'enquête. Elles exercent ainsi des fonctions de police judiciaire et doivent dans le cadre des enquêtes effectuer des recherches. Polis-brigade n'étant pas un outil de recherche judiciaire, les demandes de recherches doivent être adressées au district (BDR), où l'on dispose des applications nécessaires à la recherche judiciaire.

Du point de vue de l'Etat-major, le fait de ne donner accès aux données d'identité qu'au district correspond à une volonté de préserver la gestion centralisée d'une base de données unique, afin d'assurer l'**intégrité** et la mise à jour régulière des données. La dispersion de bases de données locales contenant des données d'identité et sans lien avec la base de données centrale présenterait un risque accru d'erreur par défaut de mise à jour des données.

On comprend cependant que les brigades ressentent le besoin de disposer elles-mêmes de l'accès aux outils adéquats disponibles aujourd'hui au district. En effet, la possibilité d'accéder à toute l'information est fortement tempérée par l'intermédiaire obligatoire et freine sans doute les recherches.

On doit sans doute mentionner ici une certaine ambiguïté dans le rôle du district. En effet, celui-ci est clairement situé à un niveau supérieur dans la hiérarchie du corps. Pourtant, tant au niveau de l'utilisation de Polis que d'un point de vue purement opérationnel, le changement de mentalité en cours tend à en faire un organe de support et d'appui aux unités de terrain, qui intervient quand des moyens ou compétences spécifiques doivent être mis en œuvre. Cette fonction d'appui apparaît clairement en ce qui concerne Polis, puisque les brigades produisent l'information, et que les districts sont chargés de la traiter, de la saisir dans la base de données et d'effectuer pour les unités de terrain toutes les recherches et consultations nécessaires en bases de données. Toutefois, comme on l'a signalé ci-dessus, les gendarmes peuvent éprouver des réticences à faire appel au district pour obtenir l'information souhaitée: cela nécessite en effet une démarche active, l'acceptation de dépendance quant aux moyens, méthodes et délais de recherche, et la transparence sur le travail effectué, ce qui, on le comprend, peut paraître délicat par rapport à un supérieur hiérarchique...

Autant de facteurs qui rendent le projet de donner un certain accès aux applications de recherche judiciaire aux brigades d'autant plus intéressant. Il existe actuellement deux obstacles à la réalisation de cette alternative; d'une part, l'infrastructure de réseau permettant la connexion directe n'est pas encore en place. D'autre part, les brigades ne sont pas actuellement formées pour assumer de telles fonctions. Chacune de ces limites est surmontable moyennant un calendrier approprié de moyens à mettre en oeuvre. Nous sommes très favorables à l'avancement de ce projet.

Enfin, en ce qui concerne les recherches possibles dans Polis-brigade, certaines brigades se plaignent de leur **lenteur**, qui en freine l'utilisation. En effet, lors d'une recherche sur un type de fait par exemple, nous avons vu un gendarme sélectionner par erreur un fait non pertinent, et, pour revenir une page en arrière, devoir relancer la recherche. On ne peut affirmer qu'il en est de même sur la dernière version de l'application et que cette impossibilité est réelle et ne tient pas à une méconnaissance du logiciel par notre interlocuteur, mais l'information est malgré tout digne d'être mentionnée, car elle reflète à tout le moins certains problèmes dans l'utilisation du logiciel.

Signalons encore que plusieurs interlocuteurs se sont plaints des **qualifications** utilisées dans l'application, perturbant la recherche par leur niveau de détail trop élevé. En effet, il semblait impossible de faire une recherche sur les vols de voiture sans utiliser pas moins de 12 critères de recherche cumulés. Il semble toutefois que la nomenclature utilisée dans la dernière version est plus générale et plus facilement utilisable.

En matière de recherche dans Polis-brigade, les recommandations suivantes peuvent donc être formulées:

- Rendre l'utilisation de l'application **plus souple** (ex: possibilité de retour à l'écran précédent)
- Simplifier les **qualifications pour améliorer l'efficacité des recherches**
- Examiner la possibilité de donner aux brigades un outil de **recherche judiciaire** (cfr. connexion directe)

1.2.2. Polis-contrôle

a. Description de l'application

La consultation de Polis-contrôle est effectuée "en ligne" par les gendarmes des brigades eux-mêmes grâce aux terminaux mobiles présents dans certains véhicules, ou à leur demande par les opérateurs des centres de communication des districts ou des BDR.

Cette application signale pour toute entité consultée (**personne, objet ou véhicule**) si elle fait actuellement l'objet d'une **mesure à prendre** (ex: arrêter, entendre, fouiller). Dans ce cas, elle mentionne l'unité responsable du signalement afin que la personne intéressée puisse prendre contact avec elle et obtenir le dossier complet. L'application est en liaison avec le Bulletin Central de Signalement et la DIV.

b. Observations et analyse

Cette application concerne moins la recherche judiciaire proprement dite que **le travail quotidien d'intervention**. Elle semble répondre aux besoins des gendarmes de terrain, et est très **fréquemment utilisée**: il s'agit d'un véritable outil de travail. Ainsi, le district de Namur enregistre chaque mois une **moyenne** par brigade de 21 contrôles de personnes, 214 de véhicules et 7 d'objets³⁶.

On notera seulement le souhait, qui nous a paru pertinent à première vue, de mettre en place un **lien entre cette application et Polis-consultation**, sous la forme d'une référence en Polis-contrôle indiquant que l'entité consultée ne fait pas présentement l'objet d'une mesure à prendre mais est connue de la base de données centrale pour un fait antérieur. En effet, cela peut être utile au gendarme en intervention, l'amener à plus de vigilance, notamment.

Les responsables de l'Etat-major rencontrés nous font part de leurs fortes réserves par rapport à un tel développement. Ils insistent sur la nécessité de garder les applications Polis-contrôle et Polis-consultation séparées, en raison de leurs finalités distinctes. Polis-contrôle, consultable immédiatement, indique si une mesure est à prendre ou non sur une entité clairement identifiée; ce n'est pas parce que des faits antérieurs sont enregistrés dans Polis-consultation qu'il y a nécessairement mesure à prendre lors du contrôle. On considère donc que les facteurs de protection de la vie privée et de rapidité des contrôles justifient l'absence de lien entre les deux applications: on ne peut se permettre d'inquiéter inutilement quelqu'un, aussi il faut savoir immédiatement si oui ou non il y a mesure à prendre, afin de laisser partir rapidement tout qui n'est pas concerné. Le Lieutenant-colonel Vandendriessche est d'avis que

³⁶ Ces chiffres sont calculés sur base des contrôles effectués durant les trois premiers mois de 1997.

le gendarme de terrain doit spontanément être attentif et ne pas se fier uniquement au résultat de Polis-contrôle, c'est-à-dire être capable, s'il a des soupçons, de pousser plus loin son investigation, en ayant recours à une consultation de Polis.

Nous percevons une ambiguïté dans la position des responsables de la gendarmerie relevée ci-dessus. Selon nous, deux approches sont possibles en termes de contrôle, de mesures à prendre: soit on autorise le gendarme de terrain à se reposer à 100 % sur l'application Polis-contrôle dans son appréciation des mesures à prendre (ce qui implique l'objectif sans doute difficile à atteindre de l'infailibilité de la mise à jour des mesures à prendre dans cette base de données), soit on adopte l'approche plus souple de lui confier un plus large pouvoir d'appréciation, Polis-contrôle étant alors un outil à caractère non-exhaustif. Il semble que c'est cette deuxième approche qui prévaut, ce que nous jugeons positif car plus réaliste; il serait ici dangereux de se fier aveuglément au système. Nous remarquons cependant qu'il faut être conséquent avec l'approche choisie: si l'on confie plus de pouvoir d'appréciation aux gendarmes, il serait logique de les aider dans cette perspective en les informant sous une forme optimale au moment du contrôle. La référence à l'existence d'un fait antérieur dans Polis-consultation serait alors un indice utile parmi d'autres que le gendarme retiendrait dans son évaluation de la situation. Nous avons l'impression d'un paradoxe entre la volonté de responsabilisation du gendarme de terrain d'une part et la réticence à prendre le risque de s'en remettre à son pouvoir d'appréciation d'autre part. Il s'agit d'une position antinomique de la part des responsables de gendarmerie, qu'il s'agirait de clarifier selon nous.

En matière de recherche dans Polis-contrôle, la recommandation suivante peut donc être formulée:

- Etablir un système de **référence vers Polis-consultation** pour signaler la présence de l'entité dans la base de données centrale même en l'absence de mesure à prendre

1.2.3. Polis-consultation

a. Description de l'application

On envisage sous ce titre la possibilité de **consulter la base de données centrale**, constituée pour rappel de cinq registres d'entités inter-reliés: faits, personnes, véhicules, objets et lieux. Cette consultation est effectuée à la demande des gendarmes de terrain par les opérateurs des centres de communication ou des BDR, par émulation. Elle passe par la formulation de questions simples (c'est-à-dire des demandes ne comprenant de spécifications que pour une des cinq catégories reprises en base de données centrale). Elle permet de savoir si une entité est déjà connue du système pour un fait antérieur ou non. Notons d'ailleurs que cette application est la seule à donner accès à l'identité des personnes.

Au contraire de Polis-contrôle, utilisé uniquement quand l'entité concernée est clairement identifiée (si la personne est présente aux côtés du gendarme avec ses papiers d'identité, ou si les papiers d'immatriculation du véhicule sont disponibles), elle peut s'utiliser en dehors de la présence de l'entité concernée car un outil de recherche permet de passer outre une imprécision orthographique.

b. Observations et analyse

La consultation de la base de données centrale constitue la base de Polis, sa première étape et sa spécificité, puisque le système est avant tout considéré comme une base de données centrale.

Cet outil est moins utilisé pour les tâches d'intervention que pour la rédaction des procès-verbaux ou l'enquête. Il est particulièrement utile en recherche judiciaire, notamment pour obtenir les données d'identité des personnes, une fois la référence du PV concerné trouvée (par l'emploi d'une autre application comme RPL). C'est un outil employé pour des recherches "simples", portant sur une entité précise. Rappelons que l'accès direct à l'application est disponible seulement au district.

L'utilisation ne semble pas poser problème, mais est moins fréquente que celle de la base de données contrôle, sans doute de par sa nature même. Les consultations effectuées au district de Namur par exemple donnent une **moyenne mensuelle** par brigade de 35 consultations de personnes, 14 de véhicules, 3 d'objets et 13 de faits.

1.2.4. RPL

a. Description de l'application

La Recherche Paramétrique Locale est une **extraction quotidienne de la base de données centrale de Polis**, qui ne reprend que les faits qui se sont produits sur le **territoire du district** (aussi bien constatés par les brigades de gendarmerie que par les polices communales, si toutefois ces dernières participent à l'alimentation de Polis) **durant les quatre dernières années** (y compris l'année en cours). Pour disposer de données concernant un autre territoire, le BDR doit demander à son correspondant du district concerné d'effectuer pour lui la recherche.

La RPL permet la formulation de requêtes simples ou complexes (combinant plusieurs critères), standard (prévues par l'application) ou formulées librement par le gendarme avec l'aide des opérateurs logiques (et/ou/parenthèses). Les paramètres qui permettent d'effectuer une sélection de dossiers dans la base de données sont: le fait (qualification), la personne, le moyen de transport, l'objet, les traces et le modus operandi. Le résultat d'une recherche prend la forme d'un tableau récapitulatif d'un ensemble de PV répondant aux critères de la question, qui peut être imprimé. Il y a bien sûr possibilité à partir de ce répertoire de sélectionner un PV et d'en consulter le détail en base de données centrale.

b. Observations et analyse

Cette application a, plus que toute autre, donné lieu à de multiples commentaires de la part de nos interlocuteurs. Plusieurs remarques très ponctuelles sont énoncées à son propos; nous allons les reproduire ici, bien que nous savons que certaines sont déjà connues et prises en compte par l'Etat-major.

On attire tout d'abord notre attention sur le fait que l'outil ne contient que **des données territoriales**, ce qui suffit certes pour la plupart des recherches, mais oblige, quand un territoire plus grand est concerné, à prendre contact avec d'autres districts. Certains regrettent que dans ce cas, on ne puisse s'adresser directement à l'Etat-major (il n'y a pas encore

d'application équivalente au niveau central) et qu'il faille, parfois, poser la même question à une série de districts. Néanmoins, une telle application, qui combine la performance de recherche de la RPL avec le bénéfice de la couverture nationale, serait en cours de préparation.

De nombreux regrets ensuite ont porté sur le fait que cette base de données est **dépersonnalisée**. L'Etat-major y voit un moyen de lutter contre la multiplication de bases de données à caractère personnel dont il est difficile d'assurer l'intégrité, mais les gendarmes de terrain se plaignent fortement de cette restriction, d'autant moins justifiée à leurs yeux qu'un système de référence vers le registre des personnes de la base de données centrale est mis en place (Polis-consultation) et leur permet quand même de prendre connaissance des identités. Beaucoup ne voient donc là qu'un artifice inutile et pesant. Pour combiner les vœux des deux parties, et à partir du moment où une connexion directe des brigades est effective, on pourrait peut-être souhaiter la mise en place d'une base de données centrale distribuée, ayant l'avantage d'une gestion unique et centrale, mais d'accès libre et direct pour chacun dans les brigades.

Le problème bien connu des **qualifications** est également maintes fois évoqué. En effet, la nomenclature utilisée pour la saisie (celle mise au point par un groupe de travail du SGAP) n'est pas reprise intégralement dans la RPL, qui recourt à une *pick list* synthétisée pour les qualifications des faits et des *modus operandi*. Plusieurs interlocuteurs souhaiteraient donc **l'harmonisation des méthodes de saisie et d'exploitation**, estimant que pour qu'une recherche paramétrique locale porte ses fruits, il importe que le gendarme qui en est chargé connaisse exactement la façon dont est saisie l'information.

D'autres remarques sont formulées à propos de l'efficacité de la recherche via cet outil. Tout d'abord, il faut avoir conscience que celle-ci dépend de l'**exhaustivité de la base de données**, et donc du soin et de la rapidité accordés à la saisie dans toutes les unités du district. Ensuite, il semble difficile de **formuler les questions**: un équilibre est à trouver dans la précision de celles-ci si l'on ne veut pas être noyé sous un résultat beaucoup trop vaste et trop vague, ni passer à côté de l'information recherchée. Vu le nombre d'éléments à cumuler pour formuler une requête (qualifications et opérateurs logiques), cela semble poser quelques difficultés aux utilisateurs, qui rêvent de la mise au point d'un mode de questionnement plus abordable, plus proche du langage naturel. Nous y voyons cependant aussi un phénomène révélateur du besoin en formation à l'emploi de RPL, qui est certes un peu technique, mais ne paraît pas inabordable. Nos interlocuteurs de l'Etat-major reconnaissent la nécessité d'une manipulation de RPL par des personnes adéquatement formées. Certains besoins existent actuellement dans les districts, et il va de soi que l'accès à RPL qui serait octroyé dans le futur aux brigades requiert de son côté un programme de formation d'ampleur conséquente.

Il semble de plus que les **résultats des requêtes apparaissent à certains difficiles à exploiter**: les tableaux synthétiques manqueraient de lisibilité, les données provenant des polices communales sont jugées insuffisantes, le territoire couvert trop grand et les données importantes d'un point de vue opérationnel (où, quand, comment?) pas assez présentes.

Ce type de remarques explique peut-être la **sous-exploitation** faite d'une application qui, de l'extérieur, paraît intéressante. On constate en effet à l'examen des fréquences d'utilisation que la RPL est peu rentabilisée, et ceci surtout **dans le cadre des recherches**, ce qu'on ne peut que regretter car l'outil semble indispensable. Nous verrons ci-dessous ce qu'il en est dans le

domaine de l'analyse et de la gestion. Toutefois, la plupart de nos interlocuteurs s'accordent à lui reconnaître d'importants avantages et à lui attribuer l'amélioration de la **souplesse et de la rapidité des recherches**. On peut donc se demander si la raison principale de cette sous-exploitation n'est pas à chercher dans le manque de connaissance globale du système et de ses potentialités par les membres des brigades. Nombreux en effet sont nos interlocuteurs qui expliquent demander des requêtes aux districts sans savoir quel outil va être utilisé pour y répondre. Or, l'absence de connaissance approfondie de ces outils ne peut manquer d'avoir des répercussions sur les requêtes, car les gendarmes ne connaissent pas en détail l'étendue des possibilités et le type de questions auquel il peut facilement être donné réponse.

En matière de recherche dans la RPL, les recommandations suivantes peuvent donc être formulées:

- Mettre en place un **outil équivalent au niveau de l'Etat-major** (territoire national)
- Envisager la possibilité d'une **base de données centrale distribuée** permettant de donner l'accès à l'information à tous tout en assurant une gestion centrale
- **Harmoniser** les qualifications de saisie et d'exploitation
- Revoir la **formation** des utilisateurs des districts quant à la formulation des requêtes
- Prévoir pour les utilisateurs des brigades une formation aux **potentialités de la RPL**
- **Améliorer la présentation** et la lisibilité des tableaux de résultats

1.2.5. Analyse générale de la fonction

On ne peut se contenter d'aborder la fonction de recherche en examinant ses différents outils un à un sans passer par une évaluation globale de ceux-ci, ni par un examen des rôles des divers acteurs que sont les districts, les polices communales et les Parquets. C'est ce qui fait l'objet de ce point.

Nos interlocuteurs sont unanimes pour affirmer que **Polis contribue à l'amélioration des enquêtes judiciaires**. Avant l'informatisation des unités territoriales, le transfert d'informations passait par un flux papier, et les données étaient saisies dans le système informatique au niveau fédéral seulement. Les recherches devaient donc passer selon leur nature soit par un examen des archives papier des unités de terrain, soit par une demande adressée à l'Etat-major, avec les délais et les risques qu'on imagine de passer à côté de l'information pertinente.

Les recherches étaient ainsi plus rares, vu la charge de travail qu'elles exigeaient. Le rapprochement du service informationnel de l'Etat-major vers les unités de terrain (parallèle à l'implantation de Polis) est donc bien perçu et apprécié: les données sont désormais plus **accessibles** (étant aux mains des districts, qui sont plus proches des brigades) et **plus à jour**, les recherches plus **rapides** et plus **performantes** (grâce aux outils automatisés), car **l'information est aussi plus finement adaptée à l'objet de la recherche, grâce à une application comme la RPL**.

Un de nos interlocuteurs a insisté sur le caractère incomplet des données de PV judiciaires saisies dans Polis. Les données manquantes sont attribuables au transfert encore restreint des données provenant des autres services de police.

L'informatisation ne peut apporter une solution technique à tous les problèmes: les **ressources humaines** conservent un rôle capital. La possibilité d'obtenir l'information souhaitée, et donc l'efficacité du système, dépendent de l'exhaustivité de la saisie et de la diligence avec laquelle elle est menée. Ceci concerne tant les brigades et districts de gendarmerie, sur lesquels une certaine autorité peut être exercée, que les polices communales et judiciaires transmettant leurs informations, pour lesquelles on ne peut compter que sur la bonne volonté de leurs membres.

Si nos interlocuteurs posent généralement une évaluation positive de Polis, il est pourtant étonnant de constater la faiblesse de son utilisation effective. En effet, les fréquences des consultations semblent traduire une réelle **sous-exploitation** d'un outil pourtant porteur de multiples potentialités, d'une banque de données extrêmement riche. On peut trouver à cela une multitude d'explications, allant de la méconnaissance du système global (ayant peu de connaissances des applications disponibles aux districts, les brigades ne savent apparemment pas toujours ce qu'elles peuvent demander) à l'absence de maîtrise des brigades sur les applications de recherche judiciaire, en passant par des problèmes de mise en œuvre (interface et procédures, ressources informatiques, etc.). L'absence de maîtrise sur la recherche effective, combinée aux effectifs d'exploitation souvent limités des districts est de nature à diminuer la confiance qu'ont les brigades dans l'efficacité d'une demande aux BDR.

Il faut également attirer l'attention sur le fait que Polis concerne uniquement les procès-verbaux de nature judiciaire, et en aucun cas **l'information "douce"**, c'est-à-dire à vérifier ou n'ayant pas encore fait l'objet d'un PV. Celle-ci est pourtant d'une importance cruciale pour la recherche (particulièrement dans une optique de recherche proactive et d'initiative des brigades par le district), et l'on ne peut qu'insister sur la complémentarité à instaurer entre information dure et douce, entre Polis et le futur Vidocq, pour assurer l'efficacité de la recherche. L'exploitation faite d'initiative dans les BDR en mode recherche mêle le plus souvent les deux sources d'information de façon indifférente, guidée seulement par l'objectif de recherche.

Comme on le verra ci-dessous³⁷, certains sites ont connu une **informatisation locale** préalable à Polis, comme Namur (base de données des vols) et Anvers. On constate dans les deux cas une réticence à abandonner l'outil local, et une préférence pour les potentialités de recherche qu'il offre. Sans oublier d'y voir une classique résistance au changement, un réflexe conservateur, on notera malgré tout que les raisons se rejoignent, quoique parfois ponctuelles et proches du détail à des yeux extérieurs: plus grande précision dans la localisation des faits (code postal des sous-communes), actualisation plus marquée (principalement pour la saisie des informations des polices communales), mais aussi format plus souple (information plus détaillée).

En ce qui concerne ce dernier point, il semble que le niveau de détail atteint dans Polis est moins élevé en raison du **paramétrage** utilisé pour la saisie. Toutefois, ce procédé joue certainement un rôle favorable dans l'efficacité de la recherche par la standardisation qu'il amène. Son efficacité pourrait pourtant encore être améliorée par des directives nationales sur la façon d'attribuer qualifications et paramètres. D'autre part, un processus est en cours de

³⁷ Cfr. 2.1.2: L'informatisation préalable.

revue des méthodes de paramétrage afin de pouvoir affiner le contenu des informations reprises dans la base de données centrale.

Outre les outils propres à Polis, et en plus des informations douces, le gendarme peut utiliser pour une recherche une série de **bases de données externes**, comme la DIV, le Registre National, le registre central des armes, le système de la police judiciaire, etc. Pour toutes, il doit passer, comme pour la consultation de Polis, par une demande au centre de communication du district.

Globalement, les **brigades sont satisfaites** des services rendus par les districts, que ce soit au niveau des centres de communication (réalisant principalement des consultations légères et rapides) ou des BDR (se chargeant pour leur part des recherches plus élaborées). Les **délais de réponse** sont jugés corrects, de même que l'**efficacité** (l'obtention de l'information souhaitée).

Toutefois, plusieurs brigades **regrettent de ne pas avoir la maîtrise de l'activité de recherche**. Comme on l'a vu plus haut, les districts ont un rôle ambigu vis-à-vis des brigades, situé **entre le support et la hiérarchie**. Celles-ci ne demandent sans aucun doute pas autant de recherches que si elles pouvaient les faire elles-mêmes et n'ont pas la maîtrise des modes de recherche: elles communiquent l'objet de leur question, mais n'ont pas d'instruction à donner en matière de choix des outils à utiliser, ne peuvent vérifier que toutes les recherches souhaitables ont été menées de la façon dont elles les auraient menées elles-mêmes, etc.

L'ambiguïté se situe également au niveau de l'**initiative** des recherches. Plusieurs brigades regrettent de ne pas recevoir d'informations dans une démarche spontanée et dynamique des districts, qui disposent pourtant de plus de données (ayant aussi celles des polices communales et des autres brigades) et peuvent donc avoir plus facilement une vue d'ensemble que les brigades. Cette situation s'explique toutefois en partie par la **charge de travail** importante des BDR, **combinée à leurs effectifs limités**. Ceux-ci doivent en effet, préalablement à toute exploitation, assurer la saisie des données. L'accent mis sur l'exploitation est variable selon la taille des BDR (et notamment la présence d'analystes criminels). En effet, l'importance du paramétrage et de la saisie ne permet pas toujours de dégager suffisamment de temps pour la recherche; plusieurs de nos interlocuteurs en ont conscience et le regrettent.

Il va de soi que le projet de **connexion directe** des brigades au réseau pourrait changer énormément les choses à ce niveau, et entraîner une redéfinition du rôle de chacun. Certaines idées émises par nos interlocuteurs allaient dans le sens d'un premier codage possible par les brigades elles-mêmes, les BDR n'ayant plus qu'à effectuer une correction (des avis ont été aussi émis contre le transfert de la tâche de saisie en base de données centrale aux brigades, comme on l'a vu plus haut). Ceci leur permettrait de dégager davantage de temps pour certaines tâches d'exploitation, au niveau de la recherche comme de l'analyse. Nous y reviendrons plus loin, mais notons qu'un tel changement entraînerait évidemment des défis en termes d'harmonisation de la saisie, de formation et de sécurité dans le traitement de l'information.

Si certaines brigades ressentent un déséquilibre entre le volume d'informations transmises au BDR et reçues en échange, plusieurs districts affirment pour leur part qu'un important pourcentage de recherches est demandé par leurs membres directement, les brigades

n'exploitant pas autant qu'elles le pourraient les nouveaux outils. Ils remarquent aussi des différences entre les brigades, certaines faisant beaucoup plus souvent appel à eux que d'autres.

Le rôle du **parquet** prête également à commentaire. En effet, c'est lui qui porte la responsabilité d'initier l'enquête judiciaire et de la conduire, mais il ne détient pas l'information de base susceptible de justifier celle-ci et dépend pour cela des services de police, qui ont à son égard un devoir d'information. Il y a donc un degré élevé d'interdépendance informationnelle et fonctionnelle entre les brigades qui "produisent" les données, les districts qui les centralisent et les parquets qui dirigent les enquêtes. Ce sujet ne constitue pas l'objet direct du travail (c'est pourquoi nous ne pouvons le développer en profondeur), mais il lui est néanmoins connexe, car quand on parle de la fonction de Polis en termes d'aide à la recherche judiciaire, on envisage tant le support aux activités de recherche internes qu'externes à la gendarmerie. C'est tout le sujet de la coordination entre les appareils judiciaire et policier dans la fonction de recherche judiciaire, qui justifierait à lui seul un rapport d'analyse propre.

Remarquons que les parquets bénéficient du devoir d'information des services de police en matière d'informations dures (les procès-verbaux leur parviennent), mais que ce n'est pas obligatoirement le cas en ce qui concerne l'information douce, pourtant capitale quand il s'agit d'initier une enquête. Le PV ne peut donc plus remplir seul sa fonction traditionnelle d'information du parquet: le domaine de l'information douce et de la recherche proactive en général lui échappent largement aujourd'hui, sur fond de brouillard juridique en la matière.

A cela on peut encore ajouter que les mesures de police proactive (actes de surveillance *a priori*, avant même un constat d'infraction, tels que l'infiltration de milieu) sont loin d'être sous la maîtrise du parquet, alors que leur intérêt en matière d'enquête judiciaire est potentiellement important. Nous ne pouvons ainsi que nous rallier à la crainte, exprimée par M. De Valkeneer³⁸, d'une perte du contrôle de fait du parquet sur l'enquête judiciaire et sur une part grandissante des activités de police judiciaire, qui constitue pourtant une de ses missions légales.

En matière de recherche toujours, il importe de s'arrêter un instant sur le rôle **des polices communales**. Selon les lieux, nous avons rencontré plus ou moins de collaboration et d'échange d'informations entre ce service de police et la gendarmerie. Selon les lieux également, la qualité des contacts fait que les polices interrogent plus ou moins souvent la gendarmerie pour profiter de la richesse de son système d'information. Le principe posé est que toute police communale reliée peut profiter des applications "en ligne" de la gendarmerie, qu'elle participe ou non à l'alimentation. Toutefois, une obligation de saisie pèse sur les corps qui utilisent le PIP et sur ceux dont l'effectif est supérieur à 54 hommes. En ce qui concerne les *downloads* (RPL, base de données Appui), ils ne sont distribués qu'aux corps qui saisissent leurs données. C'est pourquoi, dans certains cas, les possibilités d'exploitation sont utilisées par la gendarmerie comme un incitant à participer à la saisie, comme une démonstration de l'avantage que les polices pourraient en retirer.

³⁸ De VALKENEER Ch., "Les rapports entre les services de police et les autorités judiciaires", in CARTUYVELS Y., DELPEREE F. et alii, *L'Affaire Dutroux, La Belgique malade de son système*, Editions Complexe, Bruxelles, 1997.

En matière de recherche judiciaire, les recommandations suivantes peuvent donc être formulées:

- Mettre au point un système procurant, d'une part, aux brigades la **maîtrise des outils de recherche** mais maintenant, d'autre part, le principe de **l'unicité d'une base de données centralisée** et mise à jour
- Mettre l'accent dans les développements informatiques futurs sur la **complémentarité entre information dure et douce**, et donc favoriser les solutions informatiques permettant d'intégrer Polis et Vidocq
- **Augmenter l'exploitation d'initiative** dans les BDR et organiser celle-ci
- **Informer** complètement les brigades des possibilités de recherche disponibles via les BDR

1.3. GESTION ET ANALYSE CRIMINELLE

Introduction

Un des buts attribués à Polis au moment de sa conception était d'aider les responsables dans leur gestion en leur fournissant notamment les informations contribuant au développement de la politique dans leur travail policier. C'est cette fonction du système que nous allons examiner ci-dessous. Le lecteur constatera que les informations recueillies sur le terrain à ce propos sont plus minces; cela correspond semble-t-il à un moindre développement de ces tâches, notamment lié à l'absence d'outil adéquat et performant, puisque la base de données Appui, extraction de Polis prévue dans ce but, n'est pas encore totalement opérationnelle. C'est une des raisons qui font que l'activité de gestion n'est encore que faiblement présente dans les unités de terrain, et que d'autres outils, qui n'ont pas cette finalité, sont utilisés malgré tout dans ce but.

1.3.1. Polis-brigade

a. Description de l'application

Polis-brigade n'est pas en tant que telle une application destinée à établir des statistiques utiles à la gestion de la brigade. Sa finalité est avant tout de servir le processus de **saisie**.

Son utilisation en matière de gestion est limitée à l'analyse des faits traités par la brigade (type, localisation dans le temps et dans l'espace); certains dirigeants l'emploient pour une **répartition efficace des effectifs et des services**, et pour une **vigilance** particulière lors des interventions à certains moments ou dans certains lieux.

b. Observations et analyse

Il y a au moins deux limites à l'usage de l'application à des fins de gestion. D'abord, Polis-brigade ne reprend que les données de la brigade en question: il y a donc une limitation territoriale et une absence des données de la police communale. Ensuite, au-delà d'un certain temps, les "ajoutes" (auditions, traces, modus operandi, etc.) rédigées disparaissent de l'application, pour des raisons de capacité du *hardware* local, mais aussi pour éviter la constitution de bases de données locales dont il est difficile de gérer l'intégrité.

En conséquence, l'usage fait de Polis-brigade à des fins de gestion est rare et extrêmement limité. Cela n'est d'ailleurs que faiblement demandé par les responsables des brigades, qui en font une utilisation ponctuelle, et qui, même dans ce but, ont plutôt recours à la RPL commentée ci-dessous.

1.3.2. RPL

a. Description de l'application

Des demandes de recherche paramétrique locale sont adressées par les brigades aux BDR à des fins de gestion. Il s'agit principalement de **déterminer les phénomènes récurrents et de faire une analyse de la criminalité** dans le territoire concerné de façon à établir les lignes de force lors de la constitution de zones inter-polices.

b. Observations et analyse

Comme son nom l'indique, la RPL (Recherche Paramétrique Locale), est principalement un outil de **recherche** judiciaire. Il s'agit en effet d'une extraction journalière dépersonnalisée (ce qui explique qu'elle convienne malgré tout pour des statistiques de gestion) de Polis-central, qui permet des recherches complexes multipliant les critères de sélection dans la base de données.

Il semble que si cette application est utilisée à des fins de gestion, c'est **pour pallier l'absence (provisoire) d'effectivité de la base de données Appui** décrite ci-dessous, destinée elle spécifiquement à un usage statistique. **La pratique actuelle est donc à proscrire**, car les « statistiques » obtenues par l'emploi de RPL sont très incomplètes: tous les types de faits ne s'y trouvent pas. Les conclusions qu'on en tire à des fins de gestion risquent donc d'être erronées.

1.3.3. Base de Données Appui

a. Description de l'application

Cette application contient une série de duplicatas dépersonnalisés de la base de données centrale destinés à produire des statistiques utiles à la gestion et à être manipulés.

Un *download* journalier destiné aux districts (concept similaire à l'application RPL) devrait entrer en service prochainement et être utilisé par les analystes stratégiques (récemment affectés aux BDR) pour déterminer les orientations et seconder les officiers responsables du développement de la politique locale.

b. Observations et analyse

Les données de cette base de données Appui devraient offrir une **plus grande richesse d'information** et être **disponibles plus rapidement** que celles du SGAP, qui font l'objet du point suivant.

Toutefois, dans l'état actuel des choses, la base de données Appui n'est accessible aux BDR que par l'intermédiaire de l'Etat-major (l'accès à distance n'existe pas encore) et accuse un **retard** d'environ 6 mois dans les données qu'elle contient, ce qui en limite l'utilité d'exploitation. Sa mise à disposition directe est très attendue par les districts.

1.3.4. SGAP

a. Description

Les données fournies par le SGAP sont aujourd'hui l'outil de statistiques de gestion le plus **couramment utilisé** par les gendarmes. Ces statistiques sont élaborées à partir des données transmises par **tous les services de police du pays**, ce qui leur donne un caractère très complet. Un comité de rédaction composé de membres des différents services de police en rédige, par arrondissement, les **commentaires** nécessaires. Les utilisateurs se servent du logiciel SPSS pour manipuler les statistiques transmises.

b. Observations et analyse

L'atout majeur des statistiques du SGAP est de constituer actuellement **la source de référence de statistiques officielles**. Par contre, ces données ne satisfont qu'imparfaitement les utilisateurs de terrain, d'abord parce qu'elles ne sont disponibles que **trimestriellement**, et ensuite parce qu'elles sont **reçues assez tard** par rapport aux faits, ce qui ne permet pas un usage de gestion à court terme. Enfin, au niveau de leur contenu, ces statistiques sont trop **sommaires** et ne présentent pas tout le détail d'informations qu'en attendent les utilisateurs.

En somme, ces données sont utiles pour dégager des **tendances générales sur des périodes relativement longues**, mais n'apportent pas de support à la gestion locale dans une perspective de court terme. On comprendra dès lors qu'elles soient d'une utilité plus grande pour les districts que pour les brigades.

1.3.5. Analyse générale de la fonction

Il apparaît clairement que **l'analyse de données Polis à des fins de gestion** (que ce soit dans une perspective de court ou plus long terme) **est peu développée** au niveau des brigades, les demandes adressées aux districts étant très limitées en nombre.

A cela on identifie différentes causes:

1. **Manque relatif de données rapidement disponibles et pertinentes du point de vue des brigades.** Les données SGAP sont insuffisantes, l'application RPL n'est pas de type statistique et son utilisation est pour cette raison à déconseiller. Quant aux données de la base de données Appui, jugées plus utiles, elles ne sont pas encore directement accessibles au niveau district; une brigade intéressée par ces données doit donc passer par une double intermédiation (celles du district et de l'Etat-major), ce qui est assez pesant.
2. **Les services d'analyse stratégique au niveau des districts commencent seulement à se mettre en place;** ils étaient peu développés auparavant et leur taille actuelle est encore assez restreinte. La plupart des BDR sont en train de développer cette activité, ce qui passe souvent par l'adjonction d'un(e) analyste stratégique à plein temps au sein de l'équipe (Il arrive dans certains districts que l'activité d'analyse stratégique soit une compétence externe au BDR).
3. Vu la maigreur des moyens disponibles en la matière par le passé et le caractère récent des développements mentionnés ci-dessus, un facteur supplémentaire est **le manque d'information** au sein des brigades sur les services qui sont déjà disponibles aujourd'hui via le district. Cet élément est sans doute capital pour expliquer la faible fréquence des tâches d'analyse.

Les demandes adressées actuellement au district tendent à mieux cerner les phénomènes de criminalité au niveau local: quels sont les plus importants, quelles en sont la localisation et la fréquence, le modus operandi, ... Ces demandes sont effectuées à intervalles relativement éloignés, et concernent **plus souvent l'obtention de données statistiques pures qu'une analyse de celles-ci à proprement parler**. Elles servent le plus souvent au processus de détermination des lignes de force des ZIP.

La **connexion directe** est très attendue pour pouvoir profiter de statistiques de gestion directement accessibles et tenues à jour en permanence. Il deviendrait alors envisageable de se servir de l'outil statistique de façon très régulière, à court terme, pour permettre de diriger les effectifs de façon utile et d'agir en temps réel sur les phénomènes criminels. Dans ce même but, il est nécessaire que les concepteurs se montrent à l'écoute des besoins des brigades dans le développement des outils, tant au niveau de leur contenu que de leur présentation: ainsi, un de nos interlocuteurs nous a mentionné son souhait, peut-être partagé par d'autres, d'obtenir par exemple des analyses de criminalité sous forme de carte géographique .

On note enfin, comme le Lieutenant-colonel Vandendriessche nous l'a fait remarquer, que dans un but de gestion à très court terme, l'enregistrement des interventions des dernières 24 heures en Ipog peut constituer une source utile. L'application Ipog est en outre susceptible aujourd'hui d'être installée dans les brigades mêmes.

Maints éléments de solution existent donc, mais ils doivent encore être mis à la disposition des utilisateurs. Parfois aussi, c'est un manque d'information des utilisateurs sur les outils disponibles et leur adéquation qui fait défaut.

En matière de gestion stratégique et d'analyse criminelle, les recommandations suivantes peuvent donc être formulées:

- **Mettre en œuvre**, le plus vite possible, la **base de données Appui**
- Continuer à **renforcer les effectifs disponibles pour l'analyse stratégique** au niveau des districts
- Mettre l'accent sur **l'information aux brigades concernant les possibilités d'analyse**
- Dans le développement des applications, **prendre en compte les souhaits des brigades**

2. La mise en oeuvre et la gestion de Polis

INTRODUCTION

Après avoir analysé les composantes de Polis suivant les fonctions de saisie, de recherche et de gestion que le système est appelé à servir, nous proposons dans cette seconde partie la description et l'évaluation des moyens mis en oeuvre aux différents niveaux de la gendarmerie pour donner vie à la structure, dans la perspective de servir au mieux son bon fonctionnement.

Dans le **contexte d'implémentation**, nous analysons la méthode suivie pour introduire un nouveau système informatique (applications et *hardware*) auprès des utilisateurs, ainsi que l'influence actuelle sur le fonctionnement du système des formes d'informatisation préexistantes.

Dans la revue des moyens déployés dans le système Polis, les **ressources humaines et informatiques** occupent naturellement une place centrale. Nous en épingleons les lacunes et les forces.

Une section entière passe en revue le **support aux utilisateurs**. Ce sujet le mérite amplement, tant nous avons pu nous apercevoir de l'importance de la qualité du rapport entre le système informatique et ses utilisateurs. Cette qualité ne va pas de soi, vu la nouveauté du système et les difficultés techniques que peut poser l'informatique à des utilisateurs au départ non-initiés. Formation et accompagnement sont deux moyens indispensables qui ont été et sont encore mis en oeuvre pour surmonter ces difficultés. Nous tentons ici d'en estimer l'adéquation aux besoins et l'effectivité.

Nous ajoutons enfin une section d'analyse sur l'impact que **les responsables** aux différents niveaux de la gendarmerie peuvent générer, par leurs initiatives, sur le bon fonctionnement du système. Ces initiatives étant elles-mêmes délimitées par une répartition des compétences au sein de la gendarmerie, on verra que la situation pose un défi de collaboration aux responsables des différents niveaux.

La structure adoptée permet d'aborder spécifiquement différents thèmes-clés, mais encore une fois, on soulignera que, dans la pratique, ces sujets forment un tout très imbriqué, et c'est donc très volontiers que nous reconnaissons le caractère souvent artificiel des séparations entre les sections.

2.1. LE CONTEXTE D'IMPLEMENTATION

2.1.1. Implémentation

a. Observations

Il est intéressant d'examiner la façon dont s'est déroulée l'implémentation de Polis.

Elle a été précédée d'une série de **tests** à l'Etat-major, effectués par un groupe fonctionnel détaché des unités territoriales pendant deux ans dans ce but. Toutefois, plusieurs de nos interlocuteurs dans les brigades et districts ont qualifié ces tests d'**artificiels**. Ils ont en effet été réalisés sur des machines de qualité, de même type, reliées en un réseau stable.

Or ces conditions techniques idéales ne semblent pas avoir été rencontrées souvent dans les brigades et districts, où le parc informatique est souvent hétérogène et le réseau plus fragile. C'est pourquoi certaines opérations réalisables sans heurts sur l'environnement de test ont provoqué dans les unités territoriales la paralysie des applications. Une **plate-forme de test** est cependant en cours d'élaboration à l'Etat-major; on souhaite qu'elle prenne en compte ce type de problème.

Le principe adopté consistait à démarrer les applications progressivement, **niveau organisationnel** après niveau organisationnel, en commençant par les brigades et en terminant par l'Etat-major. Ainsi, Polis-brigade a été distribué dans tous les sites en mars 1994. Les brigades disposaient alors de **trois mois pour se familiariser** à son utilisation. Toutefois, plusieurs personnes nous ont dit ne pas avoir pu profiter de cette opportunité pour des raisons d'installation non-terminée ou de formation en cours. L'emploi de la nouvelle application a été rendu obligatoire en juin 1994, et certaines brigades ont donc été tenues de l'utiliser pour tous leurs PV judiciaires sans avoir pu s'y préparer suffisamment. Polis-district est apparu en mars 1995, utilisé dans un premier temps localement, sans transfert des données vers la base de données centrale. Pendant ce temps, l'Etat-major procédait à la conversion des données et des programmes. Les applications centrales enfin ont été démarrées en avril 1995.

L'application disponible dans les brigades a donc été installée en une fois, mais elle a connu au cours des années un **grand nombre de versions successives**. Le logiciel n'avait bien entendu pas encore atteint la perfection, et on a tenu compte des remarques successives des utilisateurs pour l'améliorer progressivement, ce qui constitue en soi un point très positif. Notons toutefois que parmi ce nombre élevé de versions successives, certaines comportaient des changements minimes. Un autre commentaire souvent rencontré tient dans le fait que plusieurs versions ont été implémentées sans avertissement, sans formation particulière et surtout sans support informationnel ou manuel pouvant guider l'utilisateur.

b. Evaluation

On comprend que les moyens investis dans un projet de l'ampleur de Polis sont très lourds, et **qu'une fois le processus enclenché, il importe de le mener à bout aussi vite que possible** afin de rentabiliser les efforts consentis et de ne pas en gaspiller les bénéfices potentiels. Ceci est d'autant plus vrai qu'il s'agit ici de matériel et de ressources informatiques, domaine où l'évolution et le dépassement technologique sont extrêmement rapides.

Toutefois, si le principe ne peut que difficilement être contesté, il doit être accompagné du plus grand soin dans l'accompagnement des utilisateurs. C'est peut-être sur ce point que les concepteurs devraient centrer leurs efforts, et veiller notamment à faire preuve de **plus d'attention à la programmation, à un planning adéquat du point de vue des utilisateurs** notamment dans l'installation de nouvelles versions des logiciels.

Il importe de limiter au minimum le nombre de nouvelles versions imposées aux utilisateurs, et de les espacer afin de permettre une assimilation optimale de leur part; en outre, un accompagnement adéquat incluant support écrit et formation si nécessaire devrait être fourni à chaque nouvelle version.

Notons qu'une charte de mise à disposition de logiciels chez les utilisateurs allant dans ce sens est en cours d'élaboration. Dans celle-ci, la gendarmerie prévoit une série d'étapes préalables à la distribution et leur durée approximative. Cette réflexion montre donc que les concepteurs sont conscients du risque d'accélérer la cadence d'implémentation des nouvelles versions et de faire pression sur les utilisateurs.

En matière d'implémentation, les recommandations suivantes peuvent donc être formulées:

- *Hardware*: les procédures de tests doivent avoir lieu dans les **mêmes conditions** que le travail sur le terrain
- Applications: **alléger** le rythme des versions successives, rationaliser les modifications
- Changement d'application: assurer à chaque changement une **information** complète, substantielle, pédagogique et structurée **des brigades**

2.1.2. Informatisation préalable

a. Observations

a.1. Dans les brigades

Trois applications informatiques étaient en service dans les brigades au moment de l'implantation de Polis:

1. **PV-Reg**: application de centralisation informatisée des références de procès-verbaux judiciaires. A la différence de Polis-brigade, il ne s'agit pas d'un instrument de rédaction des PV (qui devaient donc être préparés manuellement), mais d'un simple **répertoire**. Sauf exception à caractère tout à fait local³⁹, PV-Reg n'est plus utilisé aujourd'hui que pour garder disponibles au sein des brigades les références de PV antérieurs à la mise en service de Polis-brigade (1995).
2. **Registre-apostilles**: application de centralisation des références des apostilles (requêtes du parquet concernant des PV initiaux transmis). Ce registre informatisé est toujours en service aujourd'hui. Un souhait émis par les brigades est de voir cette application intégrée avec Polis-brigade. Cela permettrait de supprimer une série d'encodages redondants mais nécessaires vu la séparation actuelle des applications.

³⁹ A la brigade d'Anvers, les données PV des effectifs de Wilrijk sont encodées dans PV-Reg au siège principal d'Anvers afin de disposer d'une vue d'ensemble des PV rédigés par la brigade. C'est un palliatif à l'impossibilité technique de centraliser les données de deux LAN distincts.

3. **Cahier de service**: cette application toujours en service aujourd'hui sert à enregistrer les prestations horaires des membres des brigades.

Il arrive que des applications locales soient développées dans les brigades à des fins de gestion administrative interne, en se servant de logiciels comme Access ou Excel.

a.2. Dans les districts

Vu que le codage effectué par les BDR avant Polis était entièrement manuel, le degré d'informatisation préalable des districts était faible et de façon générale se limitait à la présence de l'un ou l'autre PC bureautique.

Deux des BDR visités disposaient pourtant d'une application locale propre avant Polis:

- **BDR de Namur**: depuis 1993 est en service une BD locale "vols" qui sert de soutien aux enquêtes. L'outil a été conservé lors de la mise en service de Polis et est toujours en partie présent aujourd'hui car il offre des avantages spécifiques par rapport à l'application RPL (*download* journalier de Polis-central): il permet de conserver plus d'informations intéressantes d'un point de vue opérationnel (pas d'opération de paramétrage) et est rapidement exploitable.
- **BDR d'Anvers**: l'application "Vroegnota", antérieure à Polis, est en concurrence directe avec la RPL de Polis. Sont saisies en Vroegnota toutes les données de PV judiciaires des polices communales et brigades du district d'Anvers. Il y a donc double saisie au BDR anversois: l'une en Polis, l'autre en Vroegnota. Les raisons de ce qui demeure un double emploi sont les avantages pratiques que le BDR anversois perçoit dans l'application locale.

En premier lieu, Vroegnota est une application qui conserve le texte rédigé du PV dans sa version d'origine: il n'y a pas d'opération de paramétrage comme en Polis. En conséquence, l'information conservée est moins standardisée, plus détaillée, plus riche. L'absence de paramétrage présente en revanche un point faible selon nous au niveau de l'exploitation de la base de données (en recherche donc). En effet, la recherche est bien entendu possible, mais la méthode est moins sûre que Polis du point de vue de la garantie d'exhaustivité des PV sélectionnés, du fait de la grande variété des qualifications identifiant les PV dans leur version originale (non-paramétrée).

Deuxièmement, certaines modalités spécifiques inexistantes dans Polis sont offertes, tel l'encodage du code postal des sous-communes de l'agglomération anversoise ou celui de l'identité des victimes.

Troisièmement, les données des polices communales d'Anvers en Vroegnota sont plus complètes, plus à jour qu'en Polis. La raison en est la préférence donnée par les polices communales à l'application Vroegnota, en priorité sur une saisie Polis via le PIP.

b. Evaluation

On le voit, **l'informatisation préalable de la plupart des sites était faible**, et n'avait pas les mêmes fonctionnalités que Polis. Il n'y a donc pas eu de problème particulier lors de l'implantation du nouveau système.

Par contre, dans les deux corps où une application judiciaire proche avait été développée, on constate les réticences des utilisateurs à y renoncer. Outre le phénomène bien connu de **résistance au changement**, on peut noter que **chacun voit dans son système des éléments qu'il ne retrouve qu'imparfaitement dans Polis**. Ceux-ci sont pour l'essentiel:

- le caractère complet et détaillé des informations stockées dans la base de données
- la flexibilité de l'application locale pour répondre à des souhaits particuliers (ex. des codes postaux des sous-communes).

A terme cependant, il serait bon, dans un objectif d'efficacité, de diminuer autant que possible l'emploi d'applications locales et de procédures faisant "double emploi" qui constituent une perte de temps. Cela suppose notamment que des améliorations soient apportées aux applications Polis pour répondre aux desiderata des BDR concernés. Par exemple, l'abandon de l'application Vroegnota à Anvers se verrait idéalement accompagné par une amélioration de Polis permettant de combiner le paramétrage, qui assure l'efficacité de la recherche, et l'enregistrement intégral du PV, procurant complétude et richesse des données.

Ceci dit, comme le cas anversoïis l'illustre, les entités locales ont aussi leur rôle à jouer pour faire de Polis un outil plus performant (à Anvers, une saisie plus exhaustive et rapide des PV par les polices communales via le PIP donnerait un avantage comparatif à Polis par rapport à Vroegnota). Il s'agit donc de mettre en place davantage de collaboration entre les unités locales et l'Etat-major, chacun devant bien entendu comprendre l'autre, de façon à établir un équilibre entre l'homogénéité nécessaire de Polis et la prise en compte de certains besoins locaux assez répandus.

En ce qui concerne les brigades, l'intégration du Registre Apostilles avec Polis-brigade paraîtrait une évolution souhaitable, en ce qu'elle allégerait le travail administratif à accomplir. Les deux autres applications antérieures ne posent pas le même problème, PV-Reg étant uniquement conservé pour archive, et le cahier de service n'entretenant pas de lien fonctionnel direct avec Polis.

En matière d'informatisation préalable, les recommandations suivantes peuvent donc être formulées:

- **Intégrer le registre des apostilles** dans Polis-brigade de façon à diminuer la charge de travail administratif
- Oeuvrer au **démantèlement progressif des applications locales** faisant double emploi

2.2. LES RESSOURCES

2.2.1. Ressources matérielles

a. Observations

Sans entrer dans le détail des choix techniques posés pour le système Polis, une brève description des moyens à la disposition des brigades et districts s'avère ici nécessaire.

Rappelons donc que le réseau actuel, GD NET, a une capacité réduite. Comme il ne peut supporter qu'un volume modéré d'informations, il n'atteint pas tous les niveaux de l'organisation. En effet, seuls les districts y ont accès, les brigades devant passer par leur intermédiaire pour toute alimentation ou consultation de Polis et pour certains échanges d'informations avec d'autres unités. Cela a bien sûr des conséquences sur le matériel nécessaire à chacun.

Dans l'état actuel des choses, **les brigades sont équipées de PC en réseau local léger, sans émulation vers le réseau central.** Les gendarmes les utilisent pour rédiger leurs PV et tenir le registre de ceux-ci. On trouve également l'un ou l'autre terminal, qui permet, à partir des véhicules, l'accès à Polis-contrôle, à la DIV et au *mailing*). Enfin, on trouve, depuis peu et uniquement pour les brigades qui en ont fait la demande, des ordinateurs portables (comptant dans les quotas pour autant de PC-Polis. Ils permettent d'éviter la double saisie voulue par la retranscription, de retour à la brigade, des informations collectées de façon manuscrite dans le carnet du gendarme. Ils peuvent également être équipés d'une version allégée de Polis-brigade). Les BDR (districts) disposent pour leur part de **PC en réseau (Novell), et ont accès aux bases de données centrales via des émulations.** Il en va de même pour les centres de communication, qui disposent parfois de terminaux.

On comprend donc que Polis, qui, d'un point de vue fonctionnel, est un concept cohérent et forme un tout, apparaisse **hétérogène** d'un point de vue technique. Certes, cette situation est temporaire, mais elle entraîne pour l'instant une gestion de réseaux et d'applications, de types de machines divers (du PC au portable en passant par le terminal ou le serveur). Cela requiert des connaissances larges pour le gestionnaire-système.

La grande majorité de nos interlocuteurs dans les brigades s'est spontanément plainte du **manque de matériel** disponible. Cela constituait même un des premiers commentaires faits de Polis. Signalons toutefois que ce regret s'étendait souvent à l'ensemble des fournitures nécessaires, et dépassait de loin les aspects informatiques. Certaines unités se plaignent aussi de la qualité des machines livrées, déjà techniquement dépassées lors de leur arrivée dans les brigades selon quelques-uns de nos interlocuteurs.

Les normes fixent l'infrastructure de base à **un PC-Polis pour quatre gendarmes** dans les brigades, et à un pour 3 (voire 2,5) dans les districts. Nous avons rencontré lors de nos visites deux brigades disposant d'un taux meilleur que celui prescrit, sans doute pour des raisons de cadre actuellement non rempli (2,8 gendarmes par PC-Polis à Lier et 3,4 à Rixensart), mais les trois autres sont moins bien équipées (avec des taux de 7, 7,3 et 9,6 gendarmes par PC-Polis, ce qui représente presque la moitié des normes). On constate donc non seulement

d'importantes différences entre les brigades, mais encore des **taux effectifs inférieurs aux normes établies**.

La mise en œuvre des quotas semble donc poser problème, et particulièrement la lenteur des livraisons, dues au système de marché d'état pour toute commande de la gendarmerie, au retard des firmes privées qui fournissent le matériel, ou encore aux procédures de centralisation des achats au sein du corps (avec passage de toutes les machines pour indexation à l'Etat-major).

La carence ressentie par les utilisateurs entraîne plusieurs conséquences, dont la première est certainement l'utilisation de **matériel personnel**. Dans toutes les brigades en effet, nous avons eu la surprise de constater la présence d'un grand nombre de PC apportés par les gendarmes, et achetés sur leur budget privé. Ceux-ci représentent la plupart du temps plus de 50% du matériel présent dans la brigade. Ce matériel privé est utilisé pour rédiger les ajoutes (auditions, traces, modus operandi), avec rédaction séparée (quand un PC-Polis est libre) des données obligatoires, c'est-à-dire des données identifiantes des PV. L'objectif est bien sûr de minimiser le temps d'occupation par PV d'un PC Polis afin d'augmenter la disponibilité de ces derniers.

Dans certains sites, la version allégée de Polis a été installée sur les PC privés (en dépit des consignes officielles), permettant à chacun de travailler sans double emploi, et entraînant seulement le transfert par disquette en fin de journée sur un ordinateur Polis. Le manque de matériel Polis entraîne également des contraintes organisationnelles dans la **planification des services** et la prestation d'**heures supplémentaires** pour rédiger les PV quand un ordinateur est disponible.

Outre le manque de matériel, certaines brigades demandent une modernisation de leur réseau local. Celles-là sont en effet encore équipées de réseaux en ligne, dans lesquels un incident technique localisé entraîne la paralysie de tout le système. La modernisation (déjà effective dans certaines brigades de taille importante) permet d'éviter ce phénomène et de garantir ainsi une meilleure sécurité de fonctionnement du réseau aux utilisateurs.

Différents sites ont également mentionné des problèmes de **puissance insuffisante de serveurs**, avec pour conséquence un ralentissement substantiel du travail sur outil informatique. C'est bien sûr un handicap sérieux dans la bonne marche d'une brigade (voire de l'un ou l'autre district), quand on sait la part croissante que prennent les procédés informatiques dans l'activité de la gendarmerie.

Enfin, certains problèmes de quotas nous ont été signalés en ce qui concerne l'équipement en **imprimantes**, insuffisant semble-t-il aux yeux des gendarmes contraints de se contenter d'une imprimante par brigade (c'est-à-dire par réseau), voire d'une par étage si les effectifs sont trop importants.

On observe ainsi que de façon globale, le système a été jusqu'à présent pénalisé par un **déficit de puissance de traitement et de capacité**.

Le matériel disponible dans les districts répond lui beaucoup mieux aux normes établies, et les sites que nous avons visités sont mêmes pour la plupart en boni par rapport aux normes. Nous

avons recueilli proportionnellement moins de plaintes au sujet des ressources informatiques dans les districts.

b. Evaluation

Le **manque de matériel est ressenti comme le principal problème dans l'évaluation de Polis**. On constate que même quand les quotas sont respectés, les utilisateurs se plaignent malgré tout et souhaitent plus de matériel. Pour preuve, les deux sites proportionnellement les mieux équipés comptent un pourcentage important de matériel privé (48 et 63%).

De cette situation, nous dégagons plusieurs remarques. Il est d'abord urgent d'assurer la **concrétisation effective des quotas**, et de ne pas laisser l'inertie du système créer comme aujourd'hui l'irritation chez les utilisateurs. Celle-ci entraîne en effet une dépréciation de Polis qui n'est que peu liée à son contenu. Si les quotas semblent mieux respectés dans les districts et si ceux-ci ne se plaignent que très peu du manque de matériel, cela semble toutefois normal car le travail des membres du district concernés se déroule exclusivement sur les ordinateurs Polis, d'où l'absolue nécessité d'être suffisamment équipés.

Ensuite, il serait opportun d'entamer une étude sur le caractère suffisant du quota d'un PC Polis pour quatre gendarmes. Vu l'observation sur l'emploi des PC privés aux endroits mêmes où le quota est respecté, la question est naturelle. Nous pensions *a priori* que le quota paraissait adéquat (vu que la rédaction de PV judiciaires ne constitue qu'une partie de l'activité des gendarmes), mais on ne peut manquer d'être interpellé par la situation de ces brigades qui tend à démontrer le contraire. (On évoluerait selon le Lieutenant-colonel Vandendriessche vers une norme de 3 PC-Polis par gendarme dans les brigades, mais l'information est à confirmer).

La présence de **PC privés** mérite réflexion. Elle entraîne des risques au niveau de la sécurité et de la maintenance (qui n'est pas prise en charge par les gestionnaires-système) mais aussi au niveau de la protection de la vie privée, si les auditions par exemple, qui sont souvent prises sur ce matériel, restent sur le disque dur des PC. En outre, la rédaction séparée des ajoutes sur PC bureautique représente une perte de temps par rapport à l'option normale de rédaction complète du PV en Polis-brigade. Il paraît dès lors important d'assurer partout un nombre suffisant de PC Polis, de sorte à progressivement abandonner l'emploi de ce matériel privé, tout ceci dans un double but de **sécurité** et d'**efficacité** du travail.

Notons enfin que devant le besoin croissant de communication, un réseau de capacité supérieure est devenu absolument nécessaire, de façon à offrir à tous les sites un accès direct aux bases de données centrales et la possibilité de communiquer entre eux. Ce nouveau réseau porte le nom de Hilde (*High Speed Link for Data Exchange*). Le câblage, actuellement en cours, devrait être terminé pour 1999. Il va de soi que ce **projet de connexion directe** impliquera de nombreux changements dans le quotidien des brigades, une redéfinition de leur rôle dans le système d'information et de celui des districts, et un nouveau calcul des ressources informatiques nécessaires. Nous ne manquerons pas d'y revenir plus tard.

En matière de ressources matérielles, les recommandations suivantes peuvent donc être formulées:

- Comme base **minimum**, assurer le respect dans **toutes** les brigades des quotas actuels
- Entamer de façon **concertée** avec les utilisateurs une réévaluation des quotas

- Oeuvrer au démantèlement progressif des **PC privés**
- Procéder à l'adaptation de la **puissance des serveurs**, là où cela s'avère nécessaire
- Plus **généralement**, planifier et réaliser une infrastructure de **capacité** plus adaptée aux besoins

2.2.2. Ressources humaines

a. Observations

Deux questions concernant le personnel de la gendarmerie en rapport avec Polis retiennent ici plus particulièrement notre attention. D'abord, quelles sont les qualifications des différents responsables de Polis au sein des districts et des brigades; d'où vient leur savoir-faire? Ensuite vient la problématique des effectifs: sont-ils suffisants pour mener à bien les différentes missions imparties aux différents niveaux?

a.1. La qualification informatique des utilisateurs de Polis

A.1.1. AU NIVEAU DES BRIGADES

Tout gendarme est un utilisateur potentiel de Polis, lorsqu'il est amené à rédiger un PV de type judiciaire.

La qualification informatique préalable pour la plupart d'entre eux est minime: si aujourd'hui la formation de base des gendarmes inclut l'apprentissage de Polis-brigade, tel n'était pas le cas auparavant. D'où l'importance critique des programmes de formation à la demande, ainsi que le renforcement de la composante informatique dans la formation de base dispensée aux nouveaux gendarmes.

Les gendarmes occupant des postes-clés au sein des brigades, tels que les commandants de brigade ou les responsables Polis, ne sont pas non plus bien sûr informaticiens de formation. La plupart des responsables Polis sont des personnes qui, *a priori* ou *a posteriori*, ont développé un intérêt particulier pour l'informatique. Certaines brigades de taille plus importante incluent dans leurs effectifs un civil gradué en informatique, mais cela constitue plutôt une exception.

Plusieurs commandants de brigade, sans formation préalable, ont investi assez tôt dans un PC afin de se familiariser. Pour tous, **l'auto-formation** sur PC a joué un rôle important. A cela, il faut ajouter les formations Polis reçues au sein de la gendarmerie.

A.1.2. AU NIVEAU DES DISTRICTS

Les gendarmes responsables de BDR sont à l'origine des gendarmes sans formation informatique spécifique. Il en va de même pour leurs collaborateurs au sein des BDR, parmi lesquels plusieurs cependant font de l'informatique un hobby. Certains d'entre eux ont suivi des formations dans le secteur civil, financées par la gendarmerie. Les membres BDR ont en tout cas tous reçu une formation approfondie à Polis.

Les cellules informatiques (gestionnaires-système) comprennent presque toujours un civil **gradué en informatique**. Les gendarmes, de leur côté, ont développé un intérêt et une expertise en informatique, en suivant des formations internes et externes. Plusieurs pensent

cependant que leur niveau en informatique n'est pas assez élevé et souhaiteraient dès lors recevoir plus de formations.

a.2. L'adéquation des effectifs

Que ce soit au niveau des brigades ou des districts, de nombreux échos ont fait état de **manque d'effectifs** ou (ce qui revient parfois au même) de budget pour faire face aux différentes missions. Cette remarque vaut pour l'ensemble de la brigade ou l'ensemble du district, avec des répercussions sur l'organisation des tâches relatives à Polis.

La saisie Polis, tâche obligatoire pour les brigades et districts (BDR), mobilise beaucoup de temps/homme, ce qui en laisse selon nos interlocuteurs trop peu pour d'autres tâches: la présence opérationnelle de terrain pour les brigades et les fonctions de recherche et de gestion pour les districts.

La frustration des gendarmes face à cette limitation de temps disponible pour ces autres fonctions est d'autant plus forte qu'ils ne perçoivent pas toujours bien l'utilité pratique des tâches de saisie qu'ils prennent en charge.

b. Evaluation

Le manque d'effectifs mentionné dans les brigades nous semble réel. Toutefois, il est lié à l'organisation de la gendarmerie, et son évaluation doit passer par un examen de l'ensemble des tâches dont sont chargées les brigades en rapport avec leurs moyens en effectifs et en matériel. Cela dépasse donc largement le cadre de Polis. Qui plus est, les tâches de saisie Polis étant obligatoires, ce ne sont pas les fonctions Polis, mais surtout des tâches externes qui souffrent de la limitation d'effectifs. Ceci ne diminue en rien le caractère préoccupant de la situation, vu l'importance des autres fonctions qui ne pourront le cas échéant pas être remplies complètement, mais cela place cette analyse en dehors du cadre du présent rapport.

La question de l'effectif des districts est plus spécifique à Polis. D'une part, certains gestionnaires-système estiment qu'ils sont en sous-nombre, en comparaison avec les standards mêmes de la gendarmerie. Fondamentalement, ce déficit a des conséquences sur la richesse des services fournis. Par exemple, il n'y a pas de réunion de travail régulière organisée avec les utilisateurs des brigades, par manque de temps.

D'autre part, au sein des BDR, si **les fonctions d'exploitation (recherche judiciaire et gestion) sont peu développées en moyenne** - la fonction d'analyse stratégique par exemple commence seulement à se développer - , **c'est en raison des effectifs limités qui peuvent y être affectés, la fonction de saisie étant prioritaire.**

La question du manque d'effectifs, même si elle se présente de façon plus générale à l'ensemble des services du district, a ici des répercussions directes sur la façon dont les fonctions Polis sont remplies. Le principe de priorité pour la fonction de saisie va de soi, car c'est un préalable à toute exploitation des données. Néanmoins, le but ultime de la centralisation des données étant précisément de les exploiter (quel qu'en soit le mode), il n'est pas rationnel non plus d'élaborer un bel outil et de ne pas avoir suffisamment de moyens pour s'en servir pleinement. L'affectation de davantage de personnel à l'exploitation, sans déforcer l'effectivité de la fonction de saisie, devrait donc être une priorité.

Pour cela, différentes solutions sont envisageables. La plus facile, surtout à court terme, serait d'engager du **personnel supplémentaire**. Mais cela étant lié à des questions budgétaires, il est loin d'être sûr que cela soit possible.

Une autre possibilité pourrait être de décharger les BDR d'une partie de leurs tâches en matière de saisie, et de **reporter ce travail sur les brigades ou les corps de police communale**. Un intérêt général est ainsi exprimé pour la généralisation de la saisie directe des PV des polices communales via le PIP. Le transfert des tâches de saisie centrale aux brigades n'est en général pas souhaité actuellement, ni par les brigades, ni par les districts.

Il faut souligner que si des transferts de tâches, même partiels, pouvaient soulager les BDR, ils créeraient une charge additionnelle pour les destinataires du transfert, polices communales et brigades, qui à leur tour seraient susceptibles de connaître un problème d'effectif. La problématique ne peut donc être efficacement analysée qu'en tenant compte de l'ensemble des entités concernées.

Une troisième possibilité serait de chercher à **rationaliser la fonction de saisie**, pour tenter de l'accélérer, notamment en limitant les copies papier ou en systématisant les méthodes de saisie. Mais ceci ne peut s'envisager qu'à plus long terme.

En ce qui concerne la qualification des gendarmes utilisateurs de Polis, on ne constate pas de flagrant déficit de qualification actuellement, malgré l'absence générale de « profil » informaticien chez les gendarmes. Cela a été compensé d'une part par les **formations** et **l'investissement personnel** des gendarmes pour se familiariser à l'informatique, et d'autre part par l'engagement de **civils gradués en informatique** qui apportent leur soutien aux cellules informatiques.

Bien qu'il n'y ait pas de carence actuelle flagrante, nous appuyons l'idée (recueillie lors de plusieurs entretiens) selon laquelle **le programme de formation des gendarmes devrait inclure à l'avenir une composante informatique forte**. Que la formation soit externe ou interne, il serait également utile de disposer de **gendarmes spécialisés en informatique**. Ces mesures nous paraissent recommandables pour anticiper les besoins en compétences informatiques liés à l'évolution en cours vers des modes de fonctionnement de plus en plus informatisés, d'intégration toujours plus poussée du système d'information.

En matière de ressources humaines, les recommandations suivantes peuvent donc être formulées:

- Affecter **plus de gendarmes à l'exploitation** des données dans les districts
- Ajouter au programme de formation des gendarmes une **composante informatique forte**, et prévoir des gendarmes spécialement qualifiés dans ce domaine (au besoin par des formations externes ou le recours à davantage de civils)

2.3. LE SUPPORT AUX UTILISATEURS

2.3.1. Formation

a. Observations

La formation à Polis au sein de la gendarmerie se présente sous deux formes distinctes. D'une part, comme pour les autres aspects de la formation d'un gendarme, la tâche est prise en charge par les instances supérieures de la gendarmerie de façon centralisée et **officielle**. D'autre part, dans les unités territoriales, certaines **initiatives locales** viennent compléter ces dispositions.

Une seconde distinction concerne les destinataires des formations: membres des brigades et membres des districts. Chacun a ses besoins propres et a reçu en conséquence des formations différentes.

a 1. Formation des brigades

L'objectif premier de formation des brigades a été de leur apprendre l'emploi de Polis-brigade, application constituant le premier maillon du processus de saisie.

Les formations officielles à Polis-Brigade ont été dispensées dans les centres provinciaux de formation par des gendarmes ayant participé à la phase d'élaboration et de test de l'application au niveau fédéral.

Les brigades ont pu envoyer à ces formations initiales deux personnes en moyenne, responsables de redistribuer ensuite les notions acquises aux autres utilisateurs de leur unité. C'est le principe dit de "**formation par les pairs**". Ces mesures, imposées par les moyens disponibles limités pour répondre à un besoin urgent de formation concernant plus de 10.000 personnes, n'ont pas entièrement satisfait les brigades, conscientes de la perte qualitative liée à la transmission de l'information par le biais d'intermédiaires.

Depuis lors, le nombre de gendarmes par brigade ayant assisté à ces cours officiels a bien sûr progressivement augmenté, mais, aujourd'hui encore, est loin de couvrir tout l'effectif des unités.

Les formations officielles sont actuellement dispensées dans cinq centres répartis à travers le territoire belge et organisées par les cellules informatiques des districts, qui centralisent les besoins précis et ponctuels des brigades. C'est au niveau des districts également que les programmes de formation sont commandés, sur une base trimestrielle. Ce principe de formation **à la demande** semble satisfaire les unités car il permet de cibler les cours en fonction des besoins momentanés de chacun.

Il s'agira soit de formations à Polis-brigade, soit de formations à l'emploi d'applications bureautiques standardisées (MS Word, Access sont des exemples), qui sont souvent employées dans les brigades.

Quelques difficultés se présentent cependant: des **contraintes opérationnelles et des limites d'effectif** rendent difficile de dégager du temps pour assister aux cours proposés. Il arrive

aussi qu'un **laps de temps important** s'écoule entre le moment où est demandée la formation et celui où des places sont effectivement disponibles dans les centres.

En dehors de cela, la formation de base à Polis fait désormais partie du programme d'instruction des jeunes gendarmes et de celui qui leur est imposé lors du passage des services centraux à une unité territoriale.

Enfin, des initiatives de formation sont parfois prises sur le terrain, au sein des brigades mêmes, où certains responsables Polis procèdent d'initiative à une formation pratique des gendarmes de la brigade, par session individuelle, pour s'assurer de leur maîtrise de Polis-brigade. Nous avons rencontré un district, celui de Leuven, qui a également organisé d'initiative une formation destinée aux brigades, incluant la visite de quelques membres des brigades au BDR ainsi qu'un support écrit, dans le but de mieux faire comprendre aux brigades la nature du travail accompli au BDR et la philosophie d'ensemble du système Polis.

Il va sans dire que ces initiatives de terrain sont d'une grande efficacité et constituent un complément idéal aux programmes de formation officiels. Le système dans son ensemble gagnerait certainement à ce que de telles pratiques se généralisent.

a 2. Formation des districts

En ce qui concerne les utilisateurs des districts, ils ont bénéficié, en raison de leur rôle central de support dans le système Polis (et de leur nombre plus réduit) d'une **formation plus systématique et ciblée** -plus approfondie donc- sur les applications qu'ils sont amenés à utiliser dans le cadre de leurs fonctions. De même, les gestionnaires-système ont suivi des cours plus techniques, en partie au sein de la gendarmerie, et en partie dans le privé. Certains regrettent toutefois de ne pas être suffisamment préparés à leur rôle d'accompagnateur.

a 3. Observations générales

Outre les remarques ponctuelles déjà signalées, une série d'observations ont été émises par nos interlocuteurs.

Ils ont notamment le sentiment d'un certain **décalage** dans les formations par rapport à la mise à disposition des moyens. Ainsi, plusieurs brigades ont envoyé leurs membres aux cours alors que le matériel destiné à Polis n'était pas encore correctement installé ni les applications opérationnelles, ce qui limite, on s'en doute, l'efficacité des formations par l'impossibilité de mettre en œuvre sur le champ les notions acquises.

De même, plusieurs interlocuteurs formulent des remarques sur les **documents de support**, inexistants (plusieurs nouvelles versions des logiciels ont été installées sans support informationnel) ou d'un usage difficile (reprenant de leur point de vue trop d'informations et ne suivant pas suffisamment la façon réelle de procéder). Un effort important a été consenti en 1997 à la refonte de manuels-utilisateurs plus conviviaux. C'est un pas important dans la bonne direction, de même que le développement en cours de mémos pratiques de comportement.

En ce qui concerne les formations plus larges, notamment bureautiques (MS Office), certains formulent le regret que les cours se limitent à une présentation technique des logiciels, sans suggestion d'applications utiles de ces logiciels pour les gendarmes. De façon plus large,

certains besoins ponctuels des brigades en termes de formation ne sont pas toujours pris en compte dans les formations programmées par l'Etat-major. Il y a là un déficit d'écoute des utilisateurs.

De façon générale, il semble que **les formations dispensées satisfont les utilisateurs et sont efficaces**. Les problèmes sont essentiellement dus aux moyens disponibles, qui font que plusieurs doivent se contenter d'une formation "sur le terrain". Cette restriction doit toutefois être tempérée par certaines remarques affirmant que l'utilisation de Polis (du moins de l'application disponible dans les brigades) est relativement **intuitive** et ne nécessite pas de longs développements théoriques.

Une série d'**initiatives locales** accompagnent, comme nous l'avons signalé plus haut, le dispositif "officiel". Soulignons cependant qu'elles ont eu lieu de façon spontanée et que de telles initiatives individuelles n'ont pas eu lieu dans tous les districts et brigades visités.

Diverses idées sont à retenir. Ainsi, dans certaines brigades, le gestionnaire local a organisé une formation plus ou moins formelle pour ses collègues, que ce soit à Lier, où le commandant en second a pris chaque utilisateur un à un pour lui montrer l'application, ou à Namur, où le gestionnaire local réalise des modèles de documents ou initie à Word 6. Dans d'autres sites encore, le BDR (Leuven) et le gestionnaire-système (Wavre) réalisent des notes visant l'un à harmoniser la saisie, l'autre à donner des conseils "techniques" aux utilisateurs locaux.

b. Evaluation

Le système de formation en place nous paraît adéquat mais néanmoins perfectible.

L'élément le plus souhaitable pour améliorer les dispositions actuelles serait une **systématisation des cours** (pour tous, à chaque nouvelle version, et également pour les logiciels standard) **et des manuels**, dont l'idée semble acquise dans les hautes instances de la gendarmerie, mais dont la concrétisation nécessite d'importants moyens.

Cette systématisation des cours est en place en ce qui concerne les nouvelles recrues (vu l'inclusion de la formation Polis dans le programme d'instruction général), mais pose toujours problème pour les utilisateurs affectés de longue date dans les unités. Or ce sont précisément ceux-ci, plus âgés et moins au fait de l'informatique, qui ont le plus grand besoin d'une formation adéquate.

On aura remarqué aussi que, pour pallier ces carences, une **prise en charge locale** est souhaitable: elle correspond au mouvement d'autonomie et de responsabilisation des brigades aujourd'hui en cours. Une systématisation des formations pratiques, sur le terrain, qui n'ont jusqu'à présent qu'une base spontanée, apparaît ainsi souhaitable.

Enfin, un élément important qui ressort de nos visites dans les unités est que trop d'utilisateurs n'ont qu'une **vue partielle** de Polis. Or celui-ci constitue un véritable **système d'information**, avec ses flux et ses procédures, avec ses diverses applications et fonctions. Pour une exploitation optimale, il faut que les différents utilisateurs aient une compréhension des différentes composantes de ce système, de leur interaction et de la logique de fonctionnement de l'ensemble, des objectifs poursuivis.

En effet, la saisie locale sera bien plus efficace si l'utilisateur du niveau de la brigade sait qui va traiter les données qu'il transmet, comment et pour en faire quoi. De même, le district, chargé de traiter l'information, sera plus à même de donner des consignes de saisie si ses membres savent avec quel outil et dans quelles conditions les gendarmes de terrain préparent les données à transmettre.

Certaines unités en sont réellement conscientes. Ainsi, à Namur, lors de l'implantation de Polis, des membres du BDR et de la brigade ont été observer l'un chez l'autre leurs applications mutuelles. Ainsi, à Liège, le BDR ouvre ses portes aux utilisateurs des brigades afin de leur montrer le travail effectué sur les données transmises. Ainsi encore, le BDR de Leuven réalise-t-il un support écrit visant à expliquer le travail fourni et à donner des conseils en termes d'usage des *picklists* de façon à harmoniser la saisie dans les différentes brigades.

On le voit, les initiatives ne manquent pas, et les *bests practices* ne demandent qu'à être connues, afin de parvenir à la meilleure connaissance des applications, qui permettra à son tour l'efficacité du système.

On ajoutera encore qu'une dimension souhaitable du contenu de la formation est la présentation de la façon dont le système Polis s'intègre dans l'environnement policier et les objectifs qu'il sert dans ce cadre.

Il est important de souligner que la formation des utilisateurs (en particulier dans les brigades) n'est pas un luxe mais au contraire un des facteurs-clés déterminant le niveau de performance du système. Par exemple, si la rédaction des PV des brigades est d'un haut niveau qualitatif, les BDR effectuent l'encodage plus rapidement, ce qui est un premier acquis (rapidité accrue de saisie dans la BD centrale), et ensuite, les BDR peuvent consacrer plus de temps aux fonctions d'exploitation, qui constituent essentiellement un service aux brigades.

Il importe donc d'investir suffisamment de temps dans la formation; c'est un défi pour la plupart des brigades, déjà chargées de nombreuses tâches en regard de leurs effectifs. Le Lieutenant-colonel Vandendriessche avance l'idée de formes alternatives de formations pour aider à résoudre ce dilemme. L'idée est celle d'une formation « à domicile » des brigades; des formateurs pourraient se déplacer, on pourrait penser à fournir des logiciels de formation ainsi que des formations enregistrées sur cassette vidéo. Il s'agirait certainement d'aides à la formation dans les brigades, mais nous tenons à souligner que même en apportant de telles facilités, le fait de dégager du temps disponible à la formation reste la condition primordiale de l'effectivité de tout effort entrepris en la matière.

En matière de formation des utilisateurs, les recommandations suivantes peuvent donc être formulées:

- Mettre l'accent sur des formations portant aussi sur Polis en tant que **système global**
- Assurer que les formations atteignent l'**ensemble** des effectifs
- **Prévoir** dans le budget heures/homme un espace adéquat **réservé à la formation**
- **Systematiser** les cours et les manuels d'emploi en cas de changement de version
- Systematiser les initiatives de **prise en charge locale**, de formation sur le terrain

- Accentuer la prise en compte des **besoins exprimés par les brigades** dans la conception des programmes de formation

2.3.2. *Accompagnement des utilisateurs*

a. Observations

A côté des formations proprement dites, qui procurent un savoir sur un nouveau sujet, l'accompagnement consiste plutôt en une **aide pratique et ponctuelle**, dans le cadre de l'activité considérée.

Comme pour la formation, l'organisation et l'efficacité de cette aide ont une importance déterminante dans le bon fonctionnement d'une organisation informatisée comme la gendarmerie.

Comme on le sait, la gendarmerie est structurée en trois niveaux: Etat-major, districts et brigades. Les principaux utilisateurs de Polis faisant partie des deux derniers niveaux, les questions d'accompagnement se posent surtout à ces endroits avec, selon le niveau concerné, des situations distinctes: **les utilisateurs des brigades n'ont pas les mêmes besoins que les opérateurs de saisie des districts.**

En matière d'accompagnement, l'attention se tourne en général vers l'échelon supérieur de l'organisation (respectivement district et Etat-major ici), qui est le responsable logique pour l'accompagnement des entités décentralisées. L'objectif étant de pouvoir aider les gendarmes de terrain, un système d'assistance est en place où la brigade fait appel dans un premier temps au district, qui, s'il ne peut apporter de réponse, se tourne à son tour vers l'Etat-major.

Il est utile de distinguer dans le cadre de Polis **l'accompagnement technique**, qui concerne surtout des scénarios de non-fonctionnement d'applications ou de *hardware* (PC, réseau) et **l'accompagnement fonctionnel** (proche de la formation) qui consiste à procurer de plus amples renseignements sur le fonctionnement d'une application; de façon plus large, il s'agit de tout le dialogue en place avec les utilisateurs à propos des applications.

L'accompagnement technique est généralement pris en charge par les gestionnaires-système (cellule informatique) au niveau des districts et par la DST (Direction Supérieure de la Télématique) à l'Etat-major.

Le support fonctionnel est quant à lui assuré par le BDR au niveau district et Data Service à l'Etat-major.

a.1. L'accompagnement technique

En support technique, les utilisateurs des brigades jugent le service des **gestionnaires-système** de bonne qualité, que ce soit pour la gestion du parc informatique (par exemple l'installation de nouvelles versions de logiciels), l'assistance technique ou la maintenance.

Ces derniers jugent de leur côté le relais de la **DST** adéquat, si ce n'est que la **hot line** n'existe actuellement que pendant les heures de bureau (hormis pour la consultation des bases de données externes, Polis-contrôle et Polis-consultation); un *help desk* complet doit cependant

être bientôt mis en place. Deux **réunions annuelles des gestionnaires-système** se tiennent à la DST; il en va de même pour les **opérateurs de saisie**.

A noter, un système de **centralisation de notes écrites par les gestionnaires-système**, transmises à la DST pour l'informer de leurs activités et des problèmes rencontrés dans les brigades. L'organisation est la suivante: dans chaque zone linguistique, les gestionnaires-système transmettent mensuellement à l'un d'entre eux (désigné et fixe), par courrier, un rapport sur les différents types de problèmes qu'ils traitent et leur importance relative. Chaque gestionnaire-système centralisateur prépare à son tour un rapport mensuel de synthèse, transmis à la DST. Ce système permet donc de tenir régulièrement l'Etat-major au fait de la situation technique des brigades, des problèmes rencontrés sur le terrain.

D'autre part, des initiatives sont prises par certains gestionnaires-système pour transmettre aux utilisateurs des brigades des **fiches techniques** contenant des informations pratiques souvent demandées.

a.2. L'accompagnement fonctionnel

Les responsables de brigade rencontrés ont tous fait part de leur satisfaction quant au support fonctionnel reçu des **BDR**. Les contacts sont bien sûr **journaliers**, de sorte que le support est fourni de façon permanente et souvent **informelle**. Tantôt une question est adressée par téléphone au BDR, tantôt c'est un membre du BDR qui contacte la brigade pour signaler une erreur commise dans la rédaction d'un PV.

Ces contacts téléphoniques sont complétés dans certains sites par des **réunions de travail** informelles. De même, quelques responsables de BDR vont jusqu'à organiser des formations adressées aux brigades, expliquant Polis en tant que système global et, dans ce contexte, les fonctions du BDR. On voit que, dans ce cas, **une conception très engagée de l'accompagnement comprend une part de formation**.

Toujours du point de vue des brigades, l'accompagnement fonctionnel se traduit aussi par la participation à des **groupes de travail** organisés par l'Etat-major, dont l'objet est de préparer le développement de nouvelles applications qui répondent mieux à leurs besoins opérationnels. Un exemple en cours est le projet « Brigade ». Il s'agissait initialement de préparer la conception d'une nouvelle version Polis-Brigade; le groupe de travail a étendu son objet pour passer en revue les différents volets d'activité des brigades: interface brigade-district, apostilles, interventions, accueil, enquêtes judiciaires.

De façon générale, les brigades perçoivent un **effort de l'Etat-major pour être plus à leur écoute**. Elles considèrent l'évolution positive, et tiennent à ce que le mouvement se poursuive.

Du point de vue des districts, l'accompagnement de l'Etat-major se matérialise par deux **réunions annuelles des officiers BDR** avec le Data Service, la participation à des **groupes d'utilisateurs** (avec les membres des brigades) et des contacts téléphoniques. A ce sujet cependant, on s'est plaint d'une inadéquation d'effectifs à la **hot line** entraînant notamment des temps d'attente fort longs, et l'inexistence d'un support au niveau des applications en dehors de heures de bureau (la **hot line** n'opère que durant les heures de bureau; en dehors de ces heures, une permanence téléphonique est assurée par le BCR).

Malgré ces formes de collaboration, **des demandes ont été exprimées pour des contacts plus fréquents avec l'Etat-major**. Tout en reconnaissant les initiatives prises en ce sens, l'impression dégagée de nos interviews est que la collaboration entre la hiérarchie et les unités de terrain n'est pas encore assez étroite, pas encore assez confiante.

b. Evaluation

Tant du point de vue technique que fonctionnel, les fonctions d'accompagnement sont effectives, et les brigades, qui en sont les destinataires ultimes, reconnaissent l'**efficacité** du système en place. Leurs interlocuteurs privilégiés sont les BDR et les gestionnaires-système des districts.

On remarque l'utilité des initiatives prises par certains districts en la matière, qu'on ne saurait qu'encourager et, pourquoi pas, systématiser (programmes de formation BDR, fiches techniques, etc.).

La DST et Data Service font également preuve d'efficacité dans leur rôle de relais aux districts ou d'organisation de groupes de travail. On mettra cependant un bémol pour l'effectivité de l'assistance téléphonique, qui est estimée insuffisamment disponible par certains districts. Une attention particulière à cette question serait sans doute bienvenue.

En ce qui concerne la faible fréquence des contacts entre districts et Etat-major, il serait judicieux de réfléchir à des formules de réunions de travail plus régulières.

On insistera enfin sur l'importance de la qualité des rapports de collaboration entre les différents niveaux de structure de la gendarmerie. Une atmosphère confiante et constructive, de même qu'une discipline de communication sont sans doute les meilleurs gages de bon fonctionnement de l'organisation. Il appartient conjointement à l'Etat-major, aux districts et aux brigades d'y contribuer.

En matière d'accompagnement des utilisateurs, les recommandations suivantes peuvent donc être formulées:

- Veiller à encourager les **initiatives locales** de certains districts
- Améliorer la **disponibilité de la hot line** (plus d'effectifs, y compris en dehors des heures de service, et pour tous les types de problèmes)
- **Systematiser les réunions** entre l'Etat-major et les districts

2.4. L'ENGAGEMENT DE LA HIERARCHIE

2.4.1. Observations

L'Etat-major est responsable des décisions d'affectation du matériel et des logiciels dans les brigades et organise des séances de formation.

Les choix des dirigeants de brigade concernent quant à eux la **désignation d'un responsable Polis** au sein de leur unité, le dégagement de temps permettant au personnel d'assister à des **formations, l'organisation du corps** (par exemple le nombre de personnes affectées à chaque service) et **l'organisation du flux d'information** au sein de celui-ci (désignation d'une personne chargée de vérifier les procès-verbaux avant l'envoi au Parquet, par exemple). Ils peuvent enfin et surtout influencer la **qualité d'emploi de Polis** par les initiatives qu'ils prennent eux-mêmes ou encouragent au sein de la brigade.

Nombre de ces éléments dépendent en fait de la **personnalité** du commandant de brigade. En effet, celui-ci amène avec lui une série d'**opinions** en fonction desquelles il organisera le travail de son corps, en fonction desquelles il dégagera davantage de temps, d'effectif ou de matériel pour un certain type de tâche, en fonction desquelles enfin il fera régner un état d'esprit particulier au sein de son corps.

Ces opinions portent notamment sur le **travail policier** dans son ensemble: disponibilité par rapport à la population, attitude par rapport aux auteurs de faits répréhensibles, accueil des victimes, etc. Elles concernent également la **place de l'entité dans la gendarmerie** et dans le système policier: conception du rôle idéal du district et de l'Etat-major, acceptation de leur autorité, autonomie souhaitée pour la brigade, niveau de collaboration quotidienne avec les polices communales et judiciaires voisines, qualité des contacts avec le parquet, etc.

L'usage de Polis dans une brigade est également fortement conditionné par son commandant. Plusieurs éléments interviennent ici. Tout d'abord, l'état d'esprit d'un commandant de brigade par rapport à **l'informatique** peut être lourd de conséquence. Selon qu'il est convaincu de son utilité potentielle en effet, déjà familiarisé et intéressé lui-même par ses apports, ou au contraire effrayé par les manipulations techniques et les conséquences organisationnelles, il ne prendra pas les mêmes mesures au sein de son corps pour accompagner l'implantation d'un système informatisé.

Certaines brigades nous ont paru plus dynamiques dans les efforts consentis pour le bon fonctionnement de Polis. Citons l'exemple de Lier notamment, où le commandant en second de la brigade, qui est par ailleurs également responsable Polis, a pris l'initiative de former tous les membres de la brigade, un par un, à l'utilisation de Polis-brigade.

De telles initiatives sont révélatrices d'une attitude proactive et constructive à l'égard de Polis et nous pensons qu'elles contribuent de façon significative au succès de l'implantation de Polis au sein de la brigade (notamment dans l'exemple ci-dessus au niveau de la qualité de rédaction des PV). Il s'agit de la marge considérable qu'il y a entre l'attitude qui consiste à se servir d'un outil dont on favorise la compréhension par tous et que l'on contribue à améliorer et celle qui consiste à subir le nouveau système de façon plus passive, en faisant le minimum.

Nul doute que la première solution délivre des résultats plus concluants: une meilleure maîtrise de l'application au sein de la brigade et une meilleure acceptation de Polis par les gendarmes.

2.4.2. Evaluation

L'impact de l'engagement de la hiérarchie sur le bon fonctionnement de Polis est partagé entre les différents niveaux de la gendarmerie.

D'une part, les décisions **d'affectation de ressources, de moyens, sont aux mains de l'Etat-major**. D'autre part, le rôle d'un commandant de brigade n'est pas inexistant et sans importance. Par ses décisions et son comportement, il peut mettre en place une organisation propice ou non à une implantation fructueuse (où chacun par exemple a pu bénéficier d'un minimum de formation, fut-elle interne, ou encore où les responsabilités de chacun sont clairement définies et assumées). Toutefois, il ne peut agir que sur **l'organisation de son corps et la philosophie d'utilisation du système en son sein**. C'est pourquoi plusieurs nous ont fait remarquer les limites de l'autonomie qui leur est accordée et leur perplexité devant une autonomie de gestion où les moyens ne dépendent pas du gestionnaire...

Dans le contexte présent, il est clair que les rôles de l'Etat-major et des responsables de brigades sont tout à fait complémentaires. A défaut de développements à court terme dans le sens d'une autonomie de budget des brigades, il est impératif de mettre en place des mécanismes de concertation entre les responsables de brigade et l'Etat-major, afin de concilier gestion locale proactive et moyens adéquats.

En matière d'engagement de la hiérarchie, les recommandations suivantes peuvent donc être formulées:

- Encourager des **attitudes dynamiques et constructives** de la part des responsables au sein des brigades; sans être omnipotents, ils peuvent faire une différence substantielle par leurs initiatives
- Instaurer, au cas par cas, une **concertation entre responsables des brigades et Etat-major** qui porte spécifiquement sur la mise au point d'un programme qui combine avec succès la dimension budgétaire et le principe d'autonomie locale de gestion

CONCLUSION

La mise en œuvre du projet Polis comprend, on l'a vu, une série d'éléments favorables à une implantation couronnée de succès. Les gestionnaires, situés à un niveau central, prévoient des tests approfondis des nouveaux développements, essaient de laisser un certain temps de préparation aux utilisateurs, de leur assurer un minimum de ressources disponibles et de leur offrir un accompagnement adéquat. On constate donc une prise en compte effective des facteurs critiques. Toutefois, certains éléments semblent insuffisamment développés. Ils peuvent être regroupés en deux recommandations principales.

Tout d'abord, face à un projet de cette ampleur, il est essentiel de **se donner les moyens** de le mener à bien, que ce soit en termes de matériel disponible (quantité et qualité appropriées), de ressources humaines (effectif suffisant et formé de façon adéquate) ou en temps (rythme raisonnable des nouvelles versions, temps libre dégagé pour la formation, etc.).

Ensuite, on ne peut que recommander d'accentuer encore les relations avec les **utilisateurs du terrain**, premiers destinataires de Polis. Cela doit passer par une prise en compte de leurs besoins (dans les développements, la formation, etc.), mais aussi par une intensification des relations entre les différents niveaux de l'organisation.

3. Impacts organisationnels

INTRODUCTION

Pour terminer l'analyse, il nous faut à présent envisager les impacts des caractéristiques organisationnelles de la gendarmerie sur l'usage de Polis. Nous empruntons à cet effet les « lunettes organisationnelles » que constitue le modèle conceptuel des organisations synthétisé par Henry Mintzberg⁴⁰. L'approche conceptuelle est selon nous très éclairante et permet d'enrichir la réflexion.

Outre certains déterminants indépendants de sa volonté, chaque organisation pose, consciemment ou non, une série de choix structurels qui peuvent créer un terrain plus ou moins favorable à l'implantation d'un système informatisé. Nous chercherons donc à **identifier les éléments propices à l'implantation et à l'utilisation fructueuse de Polis.**

Ceux-ci peuvent se situer à différents niveaux. Les caractéristiques organisationnelles spécifiques dans les unités de terrain que sont les brigades et les districts constituent le premier niveau. Nous les observerons autant que possible en tant qu'entités indépendantes, en tant que cellules fermées, indépendamment de leur situation dans le système global de la gendarmerie. En effet, la façon dont se structure chaque entité est porteuse de conséquences sur l'utilisation faite de Polis en son sein.

Ensuite, nous nous attacherons à la gendarmerie dans son ensemble, au tout que forment les différents maillons, considérant alors brigades et districts comme autant de boîtes noires qui interagissent. Ce sont les caractéristiques organisationnelles des interactions entre les différents niveaux et les rôles attribués à chacun au sein du système qui retiendront alors notre attention, par l'impact que ces éléments ont sur le fonctionnement efficace de Polis.

3.1. CARACTERISTIQUES DES ENTITES DE TERRAIN

3.1.1. Les brigades

a. Spécialisation

a.1. En général

Parmi les caractéristiques de la **structure** d'une organisation se trouve la spécialisation. Elle concerne **le mode et le degré de division du travail**, et cela à deux niveaux: individuel (étendue des tâches d'un individu) et collectif (répartition des tâches entre différentes entités).

Si l'on envisage le niveau individuel (on parle de préférence en terme de "poste de travail", que plusieurs individus peuvent occuper à tour de rôle), on constate que dans une brigade, **le nombre et la nature des tâches effectuées par chacun est assez élevé**. Il y a peu de routine et beaucoup d'imprévisibilité, principalement dans les services d'intervention et judiciaires (c'est moins le cas dans les bureaux plus administratifs). Ainsi, les membres d'un service

⁴⁰ MINTZBERG H., *Structure et dynamique des organisations*, Les Editions d'Organisation, Paris, 1982.

d'intervention ne peuvent guère planifier leur journée; leur emploi du temps dépendra des appels téléphoniques principalement, et se verra réparti entre une série d'interventions et constats sur le terrain, de natures très différentes, et des tâches de rédaction de PV, plus administratives. De même, les services judiciaires auront à accomplir des tâches "de bureau" (recherche d'information dans des bases de données, rédaction de rapports) autant que des auditions de personnes ou observations sur le terrain. L'organisation préalable n'est guère possible, leur emploi du temps dépendant essentiellement des indices, preuves et aveux recueillis de façon non prévisible. Cette richesse du travail individuel est encore plus présente dans les petites brigades, où l'effectif réduit entraîne nécessairement une certaine **flexibilité**, et où l'appartenance à un service n'exclut pas le renfort à d'autres et le passage à des tâches de natures très différentes.

Si le gendarme de terrain est en charge de tâches fort variées, il ne peut en revanche exercer qu'un contrôle minime sur l'orientation de son propre travail. Il ne peut en effet participer à sa conception, à la définition de ses procédures et à l'établissement de sa finalité: ces tâches reviennent aux chefs de services, au commandant de brigade, à la hiérarchie du district ou de l'Etat-major, ou encore, en ce qui concerne les services d'enquête judiciaire, au parquet.

Cette situation se retrouve de façon semblable dans toutes les brigades de gendarmerie, et les deux éléments semblent d'ailleurs s'articuler logiquement entre eux. En effet, des postes de travail assez larges nécessitent une supervision pour assurer la coordination des différentes fonctions, ce qui, dans le cas d'un service de police particulièrement, apparaît indispensable pour assurer un service homogène.

Au niveau collectif maintenant, on constate également une certaine uniformité d'une brigade à l'autre. Le principe de spécialisation en unités est identique: il s'agit d'un **regroupement par fonction**, qui consiste à rassembler au sein de la même unité les personnes partageant une même technique ou une même spécialisation. Ainsi, on retrouve dans toutes les brigades visitées une unité d'intervention, une d'enquête, et des services administratifs et logistiques. On pourrait pourtant imaginer un autre type de regroupement, basé sur les faits, qui ferait travailler une équipe sur une affaire depuis l'intervention jusqu'à la fin de l'enquête.

Notons cependant qu'à Leuven, les différentes fonctions sont agencées de façon originale dans l'organigramme, sans suivre la classique distinction intervention/enquête judiciaire/tâches administratives. C'est l'autonomie de gestion des brigades qui permet ainsi des formulations originales d'organigrammes. Les séparations de base entre fonctions se retrouvent cependant à Leuven, de sorte que la différence est moins forte qu'il n'y paraît à première vue.

Le type de regroupement adopté par la gendarmerie, basé donc sur la spécialité, facilite la coordination interne au sein de l'unité; elle amène par contre souvent ses membres à s'intéresser davantage aux objectifs précis de leur groupe plutôt qu'à ceux, plus généraux, de l'organisation et à la collaboration avec les autres services. Il nécessite donc certaines mesures de coordination.

Nous avons pu en voir des exemples sur le terrain: un commandant de brigade nous a fait part de la tendance des services judiciaires à se dissocier des services administratifs et d'intervention, alors que, selon lui, les trois services participent au même flux de travail. Pour assurer la cohésion de sa brigade, ce commandant cherchait à atténuer le phénomène en

faisant participer les membres du service judiciaire aux permanences d'intervention du week-end. D'autres brigades instaurent un principe de réunions quotidiennes de l'ensemble de leur personnel.

Si le mode de spécialisation est similaire dans la plupart des brigades rencontrées (division fonctionnelle du travail), ces dernières le mettent en œuvre à des degrés différents. Certaines brigades en effet, en raison de leur taille surtout, approfondissent la spécialisation par la création de **sous-services**. C'est une pratique fréquente notamment dans les services d'enquêtes, où se font alors des regroupements par services (vols, stupéfiants, moeurs, ...) permettant de tirer profit d'une certaine expertise dans le domaine concerné. D'autres brigades, comme celle de Leuven, sans exclure une spécialisation des fonctions, s'efforcent de garder leurs gendarmes aussi polyvalents que possible vis-à-vis des différentes fonctions, afin de rendre la gestion plus flexible.

a.2. Utilisation de Polis

En ce qui concerne l'usage de Polis, on constate également une spécialisation par fonction, dans la mesure où l'application est utile seulement pour les gendarmes remplissant **des tâches judiciaires**. A ce dernier niveau, on ne constate pas vraiment de spécialisation entre les postes de travail, **la grande majorité des gendarmes utilisant l'application de la même façon**, pour les mêmes tâches de rédaction de procès-verbaux.

Par contre, un nombre limité d'entre eux exécutent des **tâches d'encadrement**: ils vérifient la saisie des PV, leur attribuent le statut "transmis", préparent la disquette de transfert et les documents papier à joindre. Cette fonction peut également se doubler de tâches de supervision plus générales, comme le contrôle du contenu des procès-verbaux en termes judiciaires, la gestion des *back up* et des problèmes logiciels et matériels, et l'organisation de la formation des membres de la brigade. Tout ceci est, selon les brigades, réalisé par une seule personne (ex: le sous-commandant de la brigade à Lier), ou par un service (le bureau judiciaire à la brigade d'Anvers). Nous avons également visité des sites où ces tâches étaient réparties entre différentes personnes. Ainsi, à Rixensart, une employée civile attribue le statut "transmis" et prépare les disquettes, tandis qu'un planton est responsable des petites interventions techniques. A Namur, le bureau judiciaire effectue le contrôle judiciaire et celui de la saisie des PV et prend en charge le transfert, tandis que le gestionnaire Polis local gère les petites interventions techniques et la formation du personnel. La spécialisation des tâches est plus poussée dans les grandes brigades, où l'équipe de supervision Polis est de plus grande taille. A Lier, c'est une seule personne, le sous-commandant, qui assure les différentes tâches de supervision Polis; c'est la faible taille de la brigade qui lui permet de les assumer seul. La taille de la brigade est ainsi un facteur déterminant de l'organisation de la supervision Polis en son sein, sans que nous puissions départager en efficacité les différentes formules rencontrées. Au cas par cas, l'important est de vérifier que quelque soit la formule adoptée, les différentes fonctions soient effectivement remplies.

Le contrôle que peuvent avoir les gendarmes de la brigade sur leur travail dans Polis est réduit au minimum; ils n'ont en effet aucune maîtrise sur le fait d'utiliser ou non l'application et sur les moyens de le faire. Cela ne dépend en aucune manière de la brigade, qui est tenue de fournir un input précis à destination de son district. Le seul élément du ressort de la brigade est l'organisation interne qu'elle adopte quant à la façon d'y répondre en raison du nombre limité de PC-Polis. Il faut en effet faire en sorte de répartir le travail pour limiter le temps de

travail sur des PC-Polis trop peu nombreux, grâce, par exemple, à des heures supplémentaires ou à l'utilisation de PC privés pour la rédaction des auditions.

En conséquence, il semble qu'il n'y ait pas véritablement de différences de spécialisation entre les brigades qui entraînent des conséquences dans l'utilisation de Polis. Il n'y a jamais de gendarmes affectés exclusivement aux constats d'infraction qui seraient dès lors les utilisateurs exclusifs de Polis. Par contre, il y a dans les brigades des gendarmes qui ne constatent que très peu ou pas du tout, principalement dans les services judiciaires des grosses entités, où une moindre flexibilité est nécessaire. Le risque existe pour ceux-là d'une méconnaissance de Polis, qui pourrait entraîner une exploitation minimaliste du système; il s'agit toutefois là d'une simple hypothèse, pour laquelle nous ne pouvons apporter de preuve.

Il semble en conclusion que Polis correspond assez bien à l'existant organisationnel de la gendarmerie pour ce qui concerne les brigades. On y trouve en effet une faible spécialisation du travail (la plupart des gendarmes utilisent Polis de la même façon et pour les mêmes raisons), et une faible autonomie dans le travail du gendarme de terrain (il alimente la base de données centrale mais n'a pas le choix de le faire ou non, de le faire à sa manière, et n'a pas la possibilité de définir la finalité du système, n'ayant pas même accès à sa consultation). Cette adéquation est un facteur qui a facilité l'implantation de Polis à la gendarmerie, mais cela ne doit pas occulter une évaluation critique par les gendarmes des brigades eux-mêmes de l'organisation du travail: ils estiment notamment qu'il faut leur donner plus de moyens, dont l'accès à la consultation des bases de données. En effet, si les gendarmes des brigades sont des utilisateurs effectifs de Polis à la saisie en adéquation avec l'organisation du travail en place, cette dernière fait actuellement d'eux de piètres utilisateurs de Polis à l'exploitation, par manque d'information et de contrôle sur les outils d'exploitation, de consultation des bases de données. Si le mode de répartition du travail a bien fonctionné jusqu'à ce jour, le système est cependant appelé à évoluer.

b. Formalisation

b.1. En général

La formalisation présente au sein d'une organisation se repère au degré **de définition et de normalisation des tâches et des processus** mis en oeuvre. Elle consiste à définir le comportement attendu de chacun, de façon à limiter sa marge de manoeuvre. Une organisation formalise le travail dans le but de réduire sa variabilité, de le prédire et donc de le contrôler. En effet, le fait que ce soit l'entreprise - et non chacun de ses membres - qui définisse les procédures et les règlements à appliquer dans un travail particulier augmente sa capacité de contrôle sur les individus. La formalisation touche donc aux rapports de force existant dans une organisation.

La standardisation en place à la gendarmerie est forte, mais elle est dans la plupart des cas instaurée comme un processus qui traverse toute l'organisation, et moins souvent initiée au sein même d'une brigade. Citons cependant l'exemple à la brigade de Rixensart de la standardisation locale quant à la façon d'établir les rapports quotidiens d'interventions. Sous la forme d'habitudes locales, les brigades génèrent donc de la standardisation interne, propre à la brigade.

b.2. Utilisation de Polis

Il semble que le degré de formalisation propre aux brigades n'exerce pas à proprement parler d'influence sur l'implantation et l'utilisation de Polis. En effet, la standardisation imposée par l'Etat-major prime sur celle imposée en interne, et donc la standardisation présente dans Polis et voulue par l'Etat-major (prenant la forme d'un ordre de rédaction précis et de rubriques parmi lesquelles certaines sont obligatoires) ne peut être adaptée localement en fonction de règles de rédaction de PV antérieures et internes à la brigade. De même, Polis est basé sur une nomenclature qui a été imposée aux brigades, malgré son éloignement des qualifications généralement utilisées sur le terrain. C'est donc plus la formalisation de Polis qui influence la formalisation de la brigade que l'inverse.

Dans la plupart des brigades, la standardisation du travail de rédaction et de traitement des PV était faible avant l'installation de Polis; cela était ressenti comme un déficit. En conséquence, la standardisation apportée par Polis a été dans l'ensemble bien accueillie.

c. Coordination

c.1. En général

La coordination à mettre en place entre les différents services d'une brigade dépend de la taille de celle-ci. Ainsi, nous avons pu constater, dans la plus grande brigade visitée, une coordination bien organisée prenant la forme, chaque jour, d'une brève réunion de l'ensemble de la brigade suivie par une réunion des chefs de services et du commandant. A cela viennent s'ajouter, selon les besoins, des réunions par service. D'autres brigades plus petites se basent davantage sur une coordination informelle, faite de contacts ponctuels et en fonction des besoins entre les services.

Une certaine coordination doit aussi régner au sein de chaque unité; elle repose selon les lieux sur un équilibre entre plusieurs mécanismes: supervision directe du chef de service, ajustement mutuel entre les membres, qui se greffent sur la standardisation créée par les textes légaux et réglementaires généraux.

c.2. Utilisation de Polis

En ce qui concerne Polis, on ne distingue pas réellement d'influence de la coordination présente dans la brigade, puisque l'utilisation de l'application se fait surtout individuellement, chaque gendarme l'utilisant pour rédiger ses propres PV; elle ne nécessite pas un partage du travail sur un même PV. Pourtant, une certaine coordination est nécessaire de la part d'un responsable pour faire en sorte que les PV soient saisis dans Polis-brigade dans un laps de temps relativement court après l'intervention, qu'ils soient ensuite vérifiés et transférés sur disquette au district. Il s'agit essentiellement là d'un mécanisme hiérarchique de supervision directe, toutefois basé sur l'obligation de fournir un résultat quotidien (une disquette). Il peut notamment passer par une organisation des horaires de travail adéquate, de façon à ce que tous les gendarmes de la brigade n'aient pas besoin en même temps de PC-Polis et puissent remplir leurs obligations.

d. Conclusion

Il semble à l'examen que la structure interne d'une brigade n'exerce qu'une influence modérée sur l'utilisation de Polis, et que le succès de celle-ci tienne surtout aux relations qui unissent

les différents partenaires remplissant des fonctions différentes et complémentaires au sein du système d'information ainsi constitué⁴¹. Cela semble assez normal, car la marge de manoeuvre des brigades dans ce système est limitée, toutes ayant l'obligation d'utiliser Polis et de produire un certain résultat: produire un input du système global, qui sera traité par un partenaire.

Ceci explique selon nous des différences d'emploi limitées. Celles-ci tiennent d'abord aux ressources disponibles (effectif et matériel), indépendantes des choix locaux. Elles dépendent également de l'engagement des responsables de la brigade (en premier lieu son commandant), tant par rapport à l'informatique en général que par rapport à son autonomie et à l'autorité exercée sur lui par le district et l'Etat-major. Malgré l'importance de ces facteurs, nous ne les avons pas détaillés ici mais dans la section précédente, consacrée à la mise en œuvre de Polis, car il ne s'agit pas à proprement parler de caractéristiques organisationnelles.

Parmi les éléments structurels significatifs, nous avons tout d'abord noté le regroupement en entités sur base de "spécialités" (Polis concernant uniquement les tâches judiciaires), la faible spécialisation des tâches au sein de celles-ci (hormis les tâches d'encadrement, tous les gendarmes utilisent Polis de la même façon), et le peu de contrôle exercé par le gendarme sur son travail, en terme de procédures et de finalité (la brigade participe à l'alimentation d'un système élaboré et manipulé ailleurs).

Le principe de répartition fonctionnelle des tâches Polis (constat et rédaction des PV d'une part, centralisation et supervision administrative d'autre part) est fondé, ainsi que le faible degré de spécialisation des tâches au sein de chaque service. On constate ici une adéquation de l'organisation aux besoins fonctionnels. La caractéristique organisationnelle qui confie peu de moyens de contrôle et d'exploitation du système aux gendarmes des brigades est, elle, plus questionnable; ce point sera considéré plus loin, dans la section traitant des caractéristiques organisationnelles reliant les trois niveaux de la gendarmerie.

Enfin, dans le contexte actuel, l'objectif principal en faveur duquel doit oeuvrer la coordination de la brigade est l'optimisation du rythme de la saisie: il s'agit pour les responsables d'assurer un délai minimum entre le fait et son enregistrement dans la base de données centrale; cela passe par des conditions de travail permettant une rédaction rapide du procès-verbal après l'intervention, et par la vérification régulière de l'ensemble des PV de façon à permettre leur transfert quotidien vers le district.

⁴¹ Cfr.3.2: Caractéristiques du "système" de la gendarmerie.

3.1.2. Les districts

a. Spécialisation

Les commandants de district disposent d'une certaine autonomie qui leur permet de répartir les moyens et effectifs qui leur sont alloués de la façon qui leur semble la plus adéquate. Cela explique que les services qui jouent un rôle particulier dans l'utilisation de Polis ne sont pas structurés partout de la même façon. Ainsi, une cellule informatique (qui gère les aspects techniques) peut dépendre directement du commandant de district, de la Direction du Personnel et de la Logistique, ou de la Direction des Opérations, ou encore d'un de leurs services (par exemple le BDR). Ainsi encore, le centre de communications (dispatching) et le BDR (traitement de l'information) peuvent-ils dépendre ou non du même supérieur hiérarchique direct. Tout ceci peut dès lors aboutir à des organigrammes très différents.

Au sein des BDR, l'organisation varie également fortement. Certains sont limités à des cellules de saisie, de consultation et d'exploitation de Polis, d'autres (surtout dans les grands districts) s'étendent à des cellules traitant les apostilles, l'information douce ou les contacts de zone régionale transfrontalière.

En ce qui concerne la **saisie**, deux grandes orientations se remarquent. Certains dirigeants répartissent indifféremment les disquettes à traiter entre les opérateurs (c'est le cas à Namur). D'autres mettent en place une certaine spécialisation, confiant à chacun les disquettes provenant d'un territoire donné (c'est le cas à Anvers), de façon à ce qu'un contact se noue entre les membres des brigades et leur interlocuteur privilégié. Cela permet aussi, nous y reviendrons plus tard, de pouvoir repérer plus facilement les premières traces d'une épidémie d'un phénomène ou de faire naître chez les opérateurs de saisie des intuitions utiles pour la recherche. Nous recommandons pour cette raison la deuxième alternative, en ce qu'elle apporte un plus à la valeur fonctionnelle de l'opération de saisie.

Une autre forme de spécialisation consiste à confier exclusivement à certains opérateurs la saisie centrale. C'est ce qui se passe à Namur, où un gendarme ne fait que cela, contrairement à Liège où tous les opérateurs travaillent en saisie locale en matinée et en saisie centrale l'après-midi. Nous pensons que ce sont là des options qui se défendent, et ne jugeons pas opportun de recommander l'une plutôt que l'autre.

Certains districts spécialisent la fonction d'**exploitation** au sein du BDR, confiant par exemple les consultations de bases de données et recherches en réponse aux demandes des brigades à une personne ou une section particulière, en faisant parfois une distinction selon les applications nécessaires (ainsi, à Namur, bien que les trois gendarmes en charge de l'exploitation soient capables d'utiliser la RPL, le chef de service y est normalement affecté en priorité). Les recherches et analyses (criminelles et stratégiques) plus complexes, la gestion de l'information douce, les tâches de secrétariat (comme la rédaction d'un rapport journalier des interventions ou la gestion des apostilles) sont alors confiées à d'autres qui s'y consacrent exclusivement. Nous recommandons ce type de spécialisation, car elle nous semble inciter à une exploitation plus complète des données de Polis, par le rôle clair qu'elle confie à chacun (ou à chaque groupe); les responsabilités sont ainsi clairement définies, et l'on risque moins que des demandes fréquentes de consultation de la part des brigades n'empiètent trop sur

l'analyse et la recherche d'initiative des districts. En somme, cela agit en faveur de la prise en charge de toutes les fonctions: l'exploitation par rapport à la saisie, et au sein de l'exploitation, l'accomplissement des différentes tâches (ex: analyse stratégique, analyse criminelle, recherche d'initiative).

b. Formalisation

Malgré le constat de relative spécialisation posé ci-dessus, nous avons observé d'une façon générale dans la plupart de nos visites un faible degré de formalisation des tâches des différents services du district, ce qui témoigne d'une marge de manoeuvre plus importante de ses membres, non seulement en matière de détermination d'objectifs mais encore en ce qui concerne les procédures pour les atteindre. C'est du moins ce qui se dégage de nos visites et la conception que nos interlocuteurs des districts laissent à voir de leur travail.

Ceci leur permet de travailler de façon très autonome. L'absence d'objectifs précis à atteindre ou de procédures fixes autres que celles imposées par les applications contribue cependant à la faible exploitation de Polis que nous avons constatée.

Un exemple local remarquable de standardisation est observé à Leuven, où le BDR a instauré des réunions internes visant à diffuser des procédures de saisie homogènes (et particulièrement des règles précises d'attribution de qualifications), ceci afin d'assurer une efficacité accrue tant de la saisie que des consultations et exploitations de Polis. Le but de la formalisation ainsi instaurée (règles de saisie précisées) est de garantir la qualité du travail effectué.

Le faible niveau de formalisation constaté dans la plupart des BDR indique l'importance que doivent prendre dès lors les autres mécanismes pour assurer la coordination des tâches dans les districts.

c. Coordination

La coordination est principalement exercée par la supervision directe des officiers appartenant au commandement du district, et par l'ajustement mutuel (il s'agit de communication informelle) entre les différentes sections, et à l'intérieur de celles-ci, entre les membres.

Les rapports du BDR, de la cellule informatique et du centre de communication devraient être mieux précisés dans chaque district. En effet, l'aide apportée aux utilisateurs concerne tant la cellule informatique que le BDR. La première en assume la plus grande partie, de par ses fréquents contacts avec les brigades et ses visites sur le terrain. C'est toujours la cellule informatique qui sert de point de contact avec les brigades en matière technique, mais non en matière fonctionnelle, pour laquelle le BDR peut également intervenir.

De même, les rôles devraient être mieux définis en matière de réponse aux consultations Polis demandées par les brigades. Dans certains districts, le centre de communication répond à toutes les consultations rapides, le BDR assurant les recherches plus complexes ou lourdes. Dans d'autres, le centre de communication prend la plupart des appels, le BDR ne venant en appui que si le premier est débordé. Dans d'autres encore, les brigades peuvent s'adresser au BDR si bon leur semble pour obtenir une simple consultation de Polis (ex: Liège). Ceci exige un certain ajustement entre les différents services, qui doivent avoir précisé leur fonction et être capables d'orienter correctement les utilisateurs selon l'objet de leur demande.

Au sein même du BDR il serait souhaitable d'instaurer une coordination plus étroite des activités des différentes sections. Ainsi, les codeurs pourraient transmettre systématiquement à la cellule d'exploitation certains faits repérés qui peuvent orienter une recherche. Ainsi encore, au sein d'une cellule de codage, un gendarme présent durant toute la journée ("permanent") permet-il d'assurer le lien entre les différents gendarmes qui vont se succéder et d'exercer une certaine responsabilité. L'organisation dans son ensemble gagnerait à voir ces bonnes idées nées de la pratique se généraliser.

Enfin, les analystes stratégiques et criminels, de par la vue d'ensemble sur les phénomènes du district que leur confèrent leurs fonctions, sont un vecteur de coordination au niveau des BDR. Cette coordination du district est un élément fondamental pour l'efficacité du système Polis dans son ensemble, vu le rôle d'intermédiaire qui lui est confié.

d. Conclusion

Les districts génèrent en leur sein des caractéristiques organisationnelles propres.

En matière de spécialisation des tâches tout d'abord, on note des degrés variés de spécialisation dans la répartition des tâches.

La division de base des tâches de saisie de celles d'exploitation et d'analyse est tout à fait recommandable, car elle permet de remplir de façon systématique et ininterrompue les différentes fonctions, clairement identifiées et attribuées entre les personnes.

Au sein même de la fonction de saisie, nous avons rencontré des modes plus poussés de spécialisation par répartition de zones géographiques entre opérateurs. L'avantage en est une vue d'ensemble par les opérateurs de leur zone et ainsi une capacité analytique accrue des phénomènes. Nous recommandons donc vivement cette option.

En ce qui concerne les mécanismes de coordination, nous estimons qu'il faut user de la standardisation plus particulièrement dans le domaine de la saisie (qui inclut le paramétrage). Une standardisation existe parfois dans les BDR, mais elle reste en tout cas à mettre en place au niveau national. La raison est de rendre la base de données plus homogène et ainsi de permettre une exploitation plus efficace.

Les tâches d'exploitation et d'analyse de leur côté requièrent selon nous, dans un objectif d'efficacité toujours, plus de souplesse et d'autonomie dans l'organisation du travail. La standardisation ne s'avère alors pas adéquate, et nous recommandons la communication informelle et la définition d'objectifs à atteindre comme modes de coordination de ces activités. La définition d'objectifs d'exploitation et le suivi de leur implémentation sont selon nous indispensables et font aujourd'hui largement défaut dans les BDR pour leurs missions d'exploitation: nous avons pu nous rendre compte des efforts importants qui sont parfois consentis à l'exploitation des données, mais avons aussi remarqué un manque flagrant de systématisation de la fonction dans tous les districts et d'élaboration d'une véritable politique en la matière. C'est une fonction-clé des services de police, dans leur support à l'activité judiciaire, qui souffre d'un manque d'organisation. Une conséquence en est l'absence de visibilité externe du travail des BDR pour les brigades .

3.2. CARACTERISTIQUES GENERALES DE L'ORGANISATION

3.2.1. Observations

Introduction

Toute organisation d'une certaine taille doit, pour les besoins de sa mission, instaurer une division du travail, et accompagner cette répartition des tâches par des mécanismes de coordination pour assurer le fonctionnement de l'organisation.

Entre les différents niveaux de la gendarmerie, nous souhaitons ici identifier quels sont les traits marquants de la répartition des tâches Polis d'une part, et quels sont les mécanismes-clés de coordination d'autre part.

a. Les options dans la division du travail

a.1. Décentralisation

La répartition des tâches dans Polis entre les trois niveaux traduit un mouvement de décentralisation par rapport au système antérieur, dans lequel la saisie ultime en base de données centrale était effectuée à l'Etat-major, les districts se limitant à un travail de codage manuel. Dans le système Polis, **l'Etat-major s'est déchargé de nombreuses fonctions opérationnelles et de support au profit des districts**. Les BDR effectuent le paramétrage informatisé et la saisie centrale, accomplissent des recherches pour le compte des brigades; en support fonctionnel et logistique, ce sont les districts également qui sont en première ligne. Ils ont reçu en conséquence les moyens techniques de ces nouvelles responsabilités: accès aux applications Polis-consultation, Polis-saisie centrale (connexion directe à la base de données centrale), ainsi qu'aux bases de données externes, à Polis-saisie locale, Polis-contrôle, et à la RPL pour citer les principales. Les BDR ont aussi reçu les formations plus poussées nécessaires à leurs fonctions.

Le changement, qui a pour effet de rapprocher le support technique des brigades, que ce soit à la saisie, l'exploitation ou en support logistique, est un succès. Les districts, plus proches, plus forts en effectifs que l'Etat-major, sont plus efficaces et plus accessibles du point de vue des brigades.

Le succès n'est pas complet cependant car la décentralisation mise en oeuvre à ce jour atteint des résultats insuffisants en termes d'exploitation des données. C'est pourquoi les brigades, en fait de recherche judiciaire et de gestion, souhaitent obtenir un pouvoir de consultation direct des applications (disponibles aux seuls districts à l'heure actuelle). C'est le sujet de la connexion directe, que nous abordons plus bas, mais qu'il est bon d'introduire ici, dans la mesure où cela consisterait à pousser encore plus loin la décentralisation du système Polis. Ce dernier sujet est également fort lié au point qui suit.

a.2. Spécialisation

Le district constitue actuellement le maillon central, le centre nerveux en quelque sorte du système Polis dans son ensemble. On y trouve une équipe de personnes plus spécialisées techniquement, car chargées de manipuler des applications plus variées et plus complexes. Elles chapeautent les brigades tant dans la fonction de saisie (dont elles assument la seconde

partie) que dans celle d'exploitation, pour laquelle le BDR est actuellement l'intermédiaire obligé des brigades en ce qui concerne l'accès aux applications et l'activité de recherche.

Les tâches confiées aujourd'hui aux brigades demandent quant à elles nettement moins de qualification technique, vu l'unicité de l'application qu'elles emploient (Polis-brigade) et sa convivialité.

Cette répartition des tâches centralise les opérations de contrôle des PV et de paramétrage dans les mains de « petites » équipes de spécialistes que sont les BDR. L'avantage retiré en est la qualité de traitement pour ces opérations, ainsi que l'homogénéité des méthodes suivies, qui seule permet une efficacité accrue des recherches.

L'intermédiation exercée pour l'utilisation des différentes applications bénéficie aussi du niveau d'expertise des BDR. On note en revanche que l'exploitation d'initiative des données, une compétence spécifique des BDR, manque cruellement d'organisation.

Une fonction particulière des districts est d'organiser, sur base des analyses des données qu'il effectuent, une redistribution « verticale » des données aux brigades et une distribution « horizontale » aux autres districts. **Tant la fonction d'analyse que celle d'organisation de flux d'information horizontaux et verticaux révèlent des carences importantes:** l'analyse effectuée est soumise à trop peu de règles et d'objectifs pour assurer le niveau de service nécessaire (c'est un caractère systématique qui fait défaut) tandis que les flux horizontaux et verticaux semblent ne pas avoir retenu jusqu'à présent toute l'attention qu'ils méritent en terme d'organisation a priori.

Les districts, par leur composante BDR, ont reçu des attributions-clés dans le système Polis. Nonobstant le fait qu'ils remplissent bien ces fonctions pour la montée des données dans la base de données centrale, nous nous étonnons que ce « centre nerveux » de Polis n'ait pas encore fait l'objet d'une organisation plus élaborée en ce qui concerne l'analyse et la descente des informations, avec pour conséquence de graves lacunes dans l'analyse des données et la gestion qui s'ensuit des flux horizontaux et descendants d'informations.

b. Les principaux mécanismes de coordination dans l'organisation de Polis

La séparation des tâches doit être accompagnée de mécanismes de coordination pour la cohésion du système. Nous passons en revue ci-dessous les grandes familles de ces mécanismes et les applications qu'ils reçoivent dans Polis.

b.1. La supervision directe

On entend par là l'exercice de fonctions de cadre, par lesquelles une entité est désignée responsable du travail d'un certain nombre d'entités subordonnées. Par la force des choses, le supérieur hiérarchique passe une partie substantielle de son temps à des tâches de contrôle du travail des subordonnés et de *reporting* à l'échelon hiérarchique supérieur.

Un exemple important de ce mécanisme est le contrôle de la rédaction des PV effectué par le BDR avant le paramétrage et la saisie centrale. Si des erreurs importantes sont détectées, les remarques sont transmises à l'auteur du PV dans les brigades. Des remarques plus générales peuvent être transmises aux brigades par le biais d'un bulletin d'information du district. On

voit ici le rôle important que joue la supervision directe en faveur de l'homogénéité et la qualité de fonctionnement du système.

En dehors de cet exemple, on s'étonne de ne trouver que peu de supervision directe dans les rapports entre les trois niveaux. Les tâches sont bien réparties et clairement **déléguées** entre les différents niveaux, de sorte que dans la limite de ses compétences, chaque niveau dispose d'un degré réel d'autonomie de gestion.

La hiérarchie est pourtant présente, mais se ressent peu au niveau des rapports officiels directs entre entités. La présence de la hiérarchie se marque cependant en pratique dans les rapports interpersonnels de membres des différents niveaux (nous avons senti lors de nos interviews des réticences à s'adresser au niveau hiérarchique supérieur), ce qui entre en contradiction avec la façon dont les niveaux sont sensés collaborer.

La gendarmerie souhaite instaurer une culture où le supérieur hiérarchique est aussi un support au service des niveaux subordonnés. La répartition des tâches entre les différents niveaux dans Polis en est un parfait exemple. Mais l'implémentation de cette culture en pratique se heurte à la perception par les niveaux subordonnés d'une subsistance forte de la hiérarchie, entre autres dans les rapports interpersonnels.

On a implanté Polis au sein de l'existant organisationnel de la gendarmerie. Sur certains points déjà relevés, on a constaté une adéquation entre ce dernier et Polis. Ici cependant, Polis mis en pratique exige des modes de collaboration moins hiérarchiques et plus fonctionnels, qui ont visiblement du mal à se mettre en place.

Pour une mise en oeuvre optimale, il ne faut pas seulement que le système ait été conçu pour l'existant organisationnel; il faut aussi que l'organisation s'adapte aux éventuels changements requis par le nouveau système. Repenser la hiérarchie au sein de la gendarmerie est un de ces défis.

b.2. La standardisation des procédés de travail

Ce mécanisme agit en faveur de la coordination des tâches de l'organisation à la source, dans la conception des procédures et des outils de travail. Ceux-ci, standardisés, sont conçus pour fonctionner ensemble et permettre une collaboration de travail harmonieuse. Il ne resterait plus aux utilisateurs qu'à implémenter fidèlement les procédures prescrites, en faisant usage des outils indiqués.

La coordination de Polis repose en très large mesure sur ce mécanisme; on pense aux différentes applications composant le système, qui impliquent l'emploi de procédures standardisées pour chaque niveau dans toute l'organisation. On pense aussi au caractère compatible des applications et aux connexions établies entre elles.

Les exemples abondent: Polis-brigade, Saisie locale/centrale, Polis-consultation, Polis-contrôle, RPL.

On remarque que ces standards (qui doivent être appliqués dans toute l'organisation) étant définis au niveau de l'Etat-major, c'est par ce canal surtout que s'exerce dans Polis la hiérarchie. La remarque est tempérée par les initiatives qui vont dans le sens d'associer de

plus en plus les utilisateurs, les opérationnels (brigades et districts) à la mise au point des standards. Il demeure que le maître décisionnel et l'organisateur en la matière reste l'Etat-major.

Si la standardisation des procédures de travail constitue l'épine dorsale de Polis, son implémentation ne provoque pas pour autant l'uniformité absolue dans le fonctionnement de Polis, cela pour deux raisons principalement.

D'une part, les districts et les brigades sont libres de s'organiser comme ils l'entendent dans le respect des procédures et outils de travail communs. L'exemple d'une particularité locale est l'emploi à la brigade de Namur d'une application ad hoc qui répertorie les vols de voiture. Cette application s'ajoute à Polis-brigade et n'altère d'aucune façon le fonctionnement de Polis. Il s'agit d'un emploi bien compris de l'autonomie de gestion des brigades.

D'autre part, il y a des exceptions. Nous avons repéré une entorse au respect de la base standard Polis minimale au district d'Anvers, où l'application locale Vroegnota (qui centralise les données PV du district d'une façon spécifique que préfère le district) est utilisée mais surtout alimentée de façon prioritaire à Polis. La base de données centrale de Polis est alimentée aussi, mais plus tard, avec pour conséquence un caractère moins à jour des données anversoises de Polis. Bien que motivée par des raisons compréhensibles de convenance, la subsistance de cette application antérieure déforce le système Polis pour son emploi national, et nous sommes très réservés sur cette situation. La réflexion que cet état de fait devrait susciter doit cependant inclure une composante de remise en question de la conception du système Polis lui-même: Anvers a-t-il opté pour une autre application pour des raisons de pertinence strictement locale ? Nous ne le pensons pas et estimons que l'étude approfondie de cette situation pourrait servir utilement la conception d'une version ultérieure de Polis.

b.3. La standardisation des qualifications et la standardisation des résultats

Par la standardisation des qualifications, on entend atteindre une certaine coordination de l'organisation sous le postulat que les personnes sélectionnées pour en faire partie ont de par leurs formations appris les attitudes et initiatives susceptibles d'assurer la coordination avec les différentes composantes de l'organisation. Ce mécanisme est présent au sein de la gendarmerie dans la mesure où tous les gendarmes ont reçu un tronc commun de formation de base, incluant un volet Polis. On notera également le recours systématique à un gradué en informatique pour faire partie de la cellule informatique, ou la préférence donnée à des criminologues pour remplir la fonction d'analyste stratégique dans les BDR.

On notera que les standardisations de qualifications énoncées ci-dessus ne concernent que les aptitudes techniques utiles à Polis et qu'il y a par contre un déficit d'application de ce mécanisme en fait de connaissance organisationnelle globale de Polis et encore plus pour l'environnement judiciaire.

La standardisation des résultats propose d'atteindre une coordination de l'organisation en définissant les critères que le résultat du travail de ses membres doit respecter. En contrepartie, ceux-ci sont beaucoup plus libres quant aux procédés utilisés pour atteindre le résultat défini *a priori*. Cela est en définitive fort proche de ce que désigne l'expression anglo-saxonne *management by objective* (MBO): organiser le travail d'une équipe en assignant à chacun des membres certains objectifs précis à atteindre.

On note que ce mécanisme paraît l'antithèse de la standardisation des procédés. Pourtant, dans la plupart des cas, ils sont amenés à coexister, dans la mesure où l'un et l'autre sont employés de façon limitée dans des domaines particuliers, et non de façon absolue.

Nous avons déjà souligné la place prédominante qu'occupe dans Polis le mécanisme de standardisation des procédés. Celui de la standardisation des résultats est en contraste très peu développé. Un exemple en est l'obligation pour les brigades de transmettre de façon journalière les disquettes aux districts. Encore l'exemple est-il imparfait: l'obligation de résultat existe, mais le suivi de son implémentation fait défaut au vu du caractère irrégulier des fréquences observées de transmission des disquettes (de un jour comme prévu dans certaines brigades à trois jours dans d'autres). En dehors de cet exemple, nous n'avons pas observé d'objectifs fixés d'avance qui pourraient guider le travail des utilisateurs.

Sans doute cela est-il lié à la difficulté, dans un système aussi complexe que Polis (et ses fonctionnalités en saisie, gestion et recherche judiciaire), de formuler des objectifs mesurables. Nous sommes cependant d'avis que l'organisation de Polis gagnerait à voir le recours à ce type de mécanisme intensifié, car cette méthode a la propriété originale et précieuse de mettre en avant des responsabilités claires en termes d'objectifs et de pousser ainsi l'organisation vers une efficacité de fonctionnement toujours accrue.

Un terrain potentiel d'application de ce mécanisme pourrait être, par exemple, le domaine de l'exploitation d'initiative des données par le BDR. Il serait utile de préciser à l'avance quels résultats sont attendus de chaque BDR en la matière. On note au passage que ce pourrait également être un des outils oeuvrant à la garantie d'un niveau de service plus uniforme entre les différentes entités territoriales de la gendarmerie.

b.4. L'ajustement mutuel

Ce mécanisme de coordination vise la communication informelle entre les différents membres de l'organisation.

Mintzberg souligne le caractère indispensable de cette composante dans toute organisation, car c'est le seul mécanisme informel de nature; c'est aussi le plus souple, le plus adaptable aux circonstances imprévues. Dans ce cas, les procédés de coordination formalisés, tels la supervision directe et la standardisation, se révèlent tout simplement inadéquats; leur rigidité les rend difficilement adaptables à des circonstances changeantes. Ils sont inadéquats également pour une collaboration en vue de faire face à des problèmes d'un haut degré de complexité, pour les mêmes raisons.

La communication informelle entre les différents niveaux de la gendarmerie existe, mais avec des degrés contrastés de succès. Entre les districts et les brigades, la communication semble bien passer dans l'ensemble. Par contre, entre l'Etat-major et les districts ou entre l'Etat-major et les brigades, la communication informelle est plus rare. Il semble qu'un effort est souhaitable de la part des membres de l'Etat-major pour se montrer plus accessibles à leur collaborateurs des autres niveaux.

En ce qui concerne les rapports entre Etat-major et brigades, une des difficultés est le nombre élevé de brigades que l'Etat-major a comme interlocuteurs potentiels. C'est en grande partie

sur base de ce constat que les districts ont reçu la responsabilité de constituer un maillon intermédiaire de communication entre Etat-major et brigades.

Des efforts doivent être cependant développés dans le sens d'une implication accrue des brigades, de toutes les brigades, dans le processus de gestion de la gendarmerie. Les flux d'informations en provenance de ces dernières vers l'Etat-major doivent être encouragés. Ensuite, il importe que les brigades soient tenues informées de l'effectivité de la communication, notamment par le *feedback* qu'elles reçoivent de l'Etat-major. Comme le souligne le Lieutenant-colonel Vandendriessche, il ne suffit pas que les flux d'information passent entre les différents niveaux; il faut encore que les gendarmes de terrain le sentent.

3.2.2. L'hypothèse de la connexion directe

Actuellement, l'infrastructure réseau de Polis n'atteint pas les brigades; c'est la raison pour laquelle les données des brigades sont transmises aux BDR sous forme de disquettes, et pour laquelle, de façon plus générale, le district (BDR et centre de transmission) constitue l'interface obligée entre les applications en lien avec la base de données centrale d'une part et les brigades d'autre part.

Il existe un projet (« HILDE », *High Speed Link for Data Exchange*) dont l'objet est de raccorder en permanence les brigades au réseau central de Polis et de rendre ainsi possible l'échange des données informatisées en temps réel. On avance 2002 comme date possible de mise en opération.

De ce fait, il deviendrait techniquement envisageable de transférer aux brigades une grande partie des tâches aujourd'hui de la compétence des districts. La connexion directe rend possible la saisie directe des PV en base de donnée centrale (moyennant opérations de vérification et paramétrage des données préalable), ainsi que l'utilisation des différentes applications d'exploitation des données de la base de données centrale. Il est important de comprendre que, dans ce menu de nouvelles possibilités, un choix pourra être effectué « à la carte »: différentes combinaisons des potentialités nouvelles sont envisageables. L'option minimaliste serait de ne se servir de la connexion que pour le transfert en réseau des données PV des brigades aux districts (en remplacement de la solution actuelle de transmission de disquettes). Il s'agit d'une amélioration technique qui maintiendrait pour le reste le *statu quo* par rapport au système existant. Les options supplémentaires possibles sont, au choix, la saisie directe et l'exploitation directe des données (en recherche judiciaire et en gestion).

Les brigades sont demandeuses du second volet, c'est-à-dire impatientes d'obtenir la maîtrise des outils d'exploitation. Nous voyons à cela deux raisons principales.

D'abord une certaine insatisfaction par rapport aux flux d'information actuels: les brigades estiment qu'il y a un déséquilibre entre la quantité d'informations PV (envoyées par les brigades) qui remontent le système pour aboutir en BD centrale et les flux beaucoup plus restreints d'informations descendantes qui leur sont communiquées en retour. Les brigades visent par là le déficit d'exploitation spontanée des données par les districts, et dans une certaine mesure par le BCR. Nous constatons également que la redistribution des informations utiles au sein de la gendarmerie est un point faible dans le système actuel. La montée des informations à la saisie est bien organisée et systématique, mais il n'en va pas de même dans

le sens du retour d'information; il y a absence de responsabilités clairement établies et déterminées. On mettra sans doute également en cause la limitation des effectifs pour l'exploitation au niveau des districts.

Ensuite, il y a de la part des brigades une attente pour obtenir la maîtrise des outils servant la recherche dont elles sont chargées (c'est le cas type du devoir d'enquête confié par le ministère public). Les brigades sont en effet aujourd'hui aveugles en ce qui concerne la maîtrise d'une recherche et doivent à cette fin s'en remettre aux districts. Donner la maîtrise des applications aux entités chargées de la recherche nous paraîtrait aussi plus cohérent et favoriserait plus d'efficacité dans les recherches.

En ce qui concerne le premier volet (la saisie directe), ni les districts ni les brigades ne paraissent demandeurs au stade actuel: les districts soulignent les avantages qualitatifs et d'homogénéité que permet la centralisation des opérations de saisie centrale à leur niveau, tandis que les brigades, qui se plaignent déjà du trop grand nombre de tâches administratives, ne souhaitent pas recevoir de nouvelles missions de ce type, de façon à pouvoir passer un maximum de temps sur le terrain.

Conclusion

La division des tâches Polis au sein de la gendarmerie comprend des points positifs. Le mouvement de décentralisation des services de saisie centrale et d'exploitation aux districts s'est avéré une source d'efficacité accrue par rapport à la situation antérieure. Le mouvement concomitant de création d'un centre d'expertise au niveau des districts pour ces différentes tâches présente également des atouts: homogénéité de saisie centrale, niveau élevé de spécialisation dans l'exploitation des données.

Ce schéma organisationnel présente néanmoins des aspects insatisfaisants, qui ont trait principalement à l'exploitation des données: les flux de redistribution de l'information ne sont pas suffisants: moins formalisés, moins systématiques que les flux de saisie, ils sont entièrement laissés à l'appréciation des districts, qui disposent pour leur organisation d'une plus grande marge de manoeuvre, sans objectifs précis à atteindre. En outre, les brigades ne sont pas suffisamment formées à la compréhension du système et à son intégration dans le processus judiciaire pour pouvoir orienter en connaissance de cause leurs demandes aux districts. En conséquence, les gendarmes des brigades, utilisateurs finaux, n'ont pas à leur disposition toute l'information souhaitée. Cela s'explique notamment par la séparation entre responsabilités de la fonction de recherche et accès aux applications de recherche. Il n'apparaît pas logique, dans l'absolu, de ne pas confier aux responsables les moyens de mener à bien eux-mêmes leur tâche. Cela entraîne des besoins de coordination qui pourraient facilement être évités si l'on supprimait l'intermédiation.

On peut remédier à cela d'une part en déterminant de façon plus précise les responsabilités des BDR en matière de transmission spontanée d'informations aux brigades (jusqu'à présent assez lacunaire). D'autre part, lorsque la connexion directe sera en place, il serait bon d'instaurer un accès des brigades aux applications de recherche et de gestion. Le défi est de taille en matière de formation et de mise au point de l'organisation de cette activité dans les brigades, mais ce changement majeur nous paraît très souhaitable. En fait, un mouvement de décentralisation a déjà été amorcé en confiant leurs missions actuelles aux BDR. Nous

pensons qu'il est opportun de le poursuivre en confiant aux brigades les moyens informationnels adaptés à leurs responsabilités.

On constate en effet que dans l'organisation actuelle, les districts constituent le maillon central de l'organisation, à un degré que nous jugeons excessif: nous en voulons pour preuve le phénomène d'engorgement qu'ils connaissent aujourd'hui (cfr. leurs considérations sur le temps qui leur manque pour mener à bien davantage de recherches et d'analyses, pour transmettre d'initiative davantage d'informations aux brigades). Les brigades disposent en comparaison de peu de maîtrise sur le système. Leur donner plus de moyens équilibrerait l'ensemble de la structure et permettrait entre autres de soulager les districts d'une partie de leur charge de travail. Cela répondrait de plus à la demande des brigades.

Toutefois, il semblerait important de ne pas confier aux brigades l'intégralité des fonctions de recherches et leur responsabilité. Il s'agirait plutôt de leur permettre de consulter l'information souhaitée afin de mener la recherche qui les intéresse, sans les obliger à prendre en charge toutes les tâches de recherche et d'analyse. En effet, il paraît bon que les districts, qui ont plus qu'elles une vue globale sur un territoire, conservent leur compétence de support informationnel aux brigades et accentuent leur fonction d'information d'initiative.

De notre point de vue, à terme, il serait même envisageable de transférer les fonctions de saisie centrale aux brigades, moyennant encore une fois les investissements nécessaires en formation et les améliorations qualitatives du procédé de paramétrage, dans le sens d'une standardisation plus poussée. Cela simplifierait de façon maximale le processus opérationnel, ce qui est un gage d'efficacité de fonctionnement de la structure dans son ensemble.

Ces évolutions fondamentales que nous préconisons nécessitent cependant un effort de long terme de préparation, des changements de ce type ne se négociant pas du jour au lendemain.

Concernant l'autonomie de gestion des brigades, il nous paraît important de souligner les devoirs qu'elle suppose tant au niveau des brigades qu'aux niveaux supérieurs de la gendarmerie. Les niveaux supérieurs ont de nombreux moyens d'encadrer, de déterminer l'activité des brigades; il importe donc qu'ils « jouent le jeu » de cette autonomie en collaborant avec les dirigeants de brigade pour leur permettre de mettre en pratique les particularités de service que ces derniers estiment nécessaires. De leur côté, les brigades doivent aussi « jouer le jeu » et collaborer de façon constructive au bon fonctionnement de Polis. L'argument de l'autonomie des brigades ne saurait servir de faire-valoir pour réduire à néant la coordination au sein du système Polis.

La même remarque de collaboration constructive vaut de façon générale pour les rapports entre les différents niveaux de la gendarmerie. Il est impératif de remplacer les comportements de méfiance et de repli envers le niveau hiérarchique supérieur par des attitudes plus dynamiques et confiantes. Il appartient bien sûr à l'Etat-major de favoriser encore le développement d'un tel climat. C'est en grande partie une question de traiter les autres composantes de l'organisation en véritables partenaires.

Conclusion

Au terme de ce rapport d'analyse, nous souhaitons apporter ici une vue d'ensemble sur les recommandations formulées dans les différentes sections d'analyse. Il n'est pas question bien sûr de les reprendre dans leur exhaustivité et leur niveau de détail; à cette fin nous renvoyons le lecteur aux différentes sections.

Notre objet ici est de faire observer que ce qui peut paraître un ensemble dispersé et peu digeste de recommandations ponctuelles est révélateur de quelques grands principes, quelques grands axes de recommandation, qui constituent la synthèse de notre appréciation de Polis. Nous les passons en revue ci-dessous.

SE TOURNER VERS LES UTILISATEURS

D'abord, nous recommandons que les futurs développements du système d'information de la gendarmerie soient **résolument tournés vers les besoins des utilisateurs**. De nombreuses observations au fil du rapport ont révélé un déficit d'une telle orientation, que ce soit au niveau des brigades ou des districts, dans les fonctions de saisie, de gestion ou de recherche. Tant la conception des applications que leur (non)mise à la disposition des utilisateurs doivent mieux répondre aux besoins de ces derniers. Quelques exemples parmi d'autres: les brigades doivent employer à la saisie une application dont la nomenclature est trop technique et n'ont pas de maîtrise sur les applications qui doivent servir les recherches dont ils sont chargés; les BDR, en recherche judiciaire, doivent passer par l'emploi de deux applications différentes pour obtenir les données d'identité des personnes. Dans tous ces cas, Polis ne facilite pas optimalement leur tâche aux utilisateurs. C'est la question fondamentale d'un système qui semble avoir été trop parachuté, avec un déficit de formatage préalable pour une adéquation optimale aux besoins et caractéristiques réelles des acteurs de terrain que sont les gendarmes. Cette réalité doit à l'avenir être plus prise en compte dans l'élaboration du système. Ce dernier ne sera efficace pour atteindre ses objectifs que s'il épouse mieux son environnement, celui de la gendarmerie, des services de police et du monde judiciaire. Il faut à cet égard plus de partenariats à la conception avec tous les acteurs concernés, qu'ils soient internes ou externes à la gendarmerie, internes ou externes aux services de police, puisqu'on sait que dans leur apport à la fonction de recherche judiciaire, les systèmes d'information policiers ne peuvent laisser les magistrats indifférents.

PARFAIRE LES COMPOSANTES DU SYSTEME

Le système Polis comprend certains **mécanismes** dont nous reconnaissons le bien-fondé mais qui nous ont paru insuffisamment rôdés, **imparfaitement implémentés**. Nous prenons pour exemple la transmission (journalière en principe) des disquettes par les brigades aux districts dont la fréquence est irrégulière, ou le problème d'exhaustivité de transmission des données des polices communales. Il convient selon nous d'instaurer des objectifs précis pour les responsables concernés et un suivi de leur implémentation. Cette technique de gestion pourrait donner de bons résultats dans d'autres domaines d'activité de Polis; nous y reviendrons.

Certains mécanismes font tout simplement défaut; il y a **l'une ou l'autre pièce manquante** dans le « puzzle » que constitue le système Polis: La base de données Appui n'est pas encore opérationnelle, on attend une application de type RPL de couverture nationale, et, *last but not least*, nous avons observé un quasi-absence de structure et d'organisation pour l'exploitation d'initiative des informations par les districts en matière judiciaire.

Un axe de recommandation de nature plus technique concerne les applications faisant partie de Polis, pour lesquelles nous avons identifié **plusieurs intégrations potentiellement bénéfiques**: Registre apostilles/Polis-brigade; Polis-contrôle/Polis-central; Polis-consultation/Vidocq. Les enjeux principaux en sont la réduction maximale des flux papier et des tâches d'encodage (principe de saisie unique). Il s'agit aussi d'apporter des améliorations fonctionnelles: l'établissement de liens entre applications permet souvent à l'utilisateur d'obtenir une information plus complète de façon simple et rapide.

SE DONNER LES MOYENS

Nous avons constaté à plusieurs niveaux une **carence de moyens** par rapport à ce que le fonctionnement pratique du système requiert: comme relevé dans le rapport, on a souvent calculé trop juste pour le nombre de PC dans les brigades, pour la qualité de leurs réseaux locaux, pour la puissance des serveurs. Nous sommes conscients de l'existence des contraintes budgétaires, mais nous attirons l'attention sur la nécessité d'améliorer l'infrastructure mise à disposition des gendarmes; la valeur ajoutée à la marge (en termes de performance du système et de son acceptation par les utilisateurs) de tels investissements sera selon nous très élevée. On note à côté du facteur budgétaire, l'entrave réglementaire que représentent les longues procédures de passation de marchés publics pour la fourniture de matériel informatique; on nous a informé que la durée s'écoulant entre l'appel d'offre et la réception effective du matériel pouvait atteindre trois ans.

Trois ans est précisément la durée jugée désormais acceptable pour amortir le matériel informatique dans le secteur privé, ce qui signifie qu'après trois ans le matériel peut être considéré dépassé. C'est un facteur contribuant à expliquer le caractère parfois désuet du matériel fourni aux unités.

Le manque de moyens consacrés concerne aussi à titre majeur le domaine des qualifications et des formations. Tant dans les districts que les brigades, on a pu constater (à commencer par les intéressés eux-mêmes) que **tout le monde n'est pas à niveau en termes de connaissances informatiques et de connaissance du système Polis**, par rapport aux niveaux souhaitables pour les différentes fonctions. Des initiatives individuelles et des programmes de formation à la demande existent pourtant. Ce qui manque, c'est d'une part la systématisation de la formation (elle doit être, suivant les besoins, dispensée directement à tous) et sa planification incontournable dans les différentes unités de gendarmerie: il faut faire de la place à la formation au lieu d'en faire « quand on a le temps ». C'est un investissement indispensable, d'autant que les compétences nécessaires vont probablement croître, parallèlement à l'informatisation en cours des services de police et de l'appareil judiciaire.

REVOIR LES CHOIX ORGANISATIONNELS

Un des facteurs-clés qui contribuent à l'effectivité de Polis est la standardisation des applications et des procédures mises en place. Cette standardisation n'est pas un objectif en soi mais un passage nécessaire pour l'homogénéité du système et donc son efficacité à l'utilisation. Nous avons constaté que **certaines standardisations de procédures / d'applications doivent encore être mises en place**: harmonisation des méthodes de paramétrage pour la saisie centrale à l'échelon national, harmonisation des qualifications employées en saisie et en recherche, utilisation générale des applications formant le coeur de Polis (le principe d'autonomie locale ne peut faire obstacle à ce dernier point, dans la mesure où Polis prend les idées et les desiderata locaux en compte). Nous attirons l'attention sur le fait que la standardisation n'est pas adéquate dans tous les domaines: les fonctions plus tournées vers l'analyse et la recherche nécessitent plus de marge de manoeuvre, et l'on imagine alors mieux d'autres modes de coordination, comme la détermination préalable d'objectifs de service à atteindre.

La division du travail Polis au sein de la gendarmerie est basée sur une répartition fonctionnelle des tâches entre niveaux et au sein de chaque niveau entre services. La plupart des gendarmes travaillant au sein d'un compartiment assez spécialisé, **il est capital d'encourager des mécanismes d'interaction et de communication accrue entre les niveaux et entre les services**. L'enjeu est que chacun connaisse mieux le système dans son ensemble, ce qui permet d'être plus conscient de l'utilité de son propre travail, des possibilités de synergie avec d'autres services et des possibilités de service disponibles à d'autres niveaux ou dans d'autres services au sein de la gendarmerie. De ce point de vue, la communication et la disponibilité entre les niveaux de la gendarmerie doivent être améliorés. Nous revenons ici sur la nécessité pour l'Etat-major d'entretenir des rapports de type « partenariat » avec les autres niveaux. Le bon fonctionnement du système ne peut pas s'accommoder d'un exercice du pouvoir de type « hiérarchique discrétionnaire » dont les traces n'ont pas encore entièrement disparu. Ces dernières sont des causes de mauvaises circulation de l'information dans la gendarmerie, particulièrement pour le volet sensible de la descente d'information (exploitation) en matière judiciaire - l'exemple type étant celui du gendarme de brigade qui préfère s'adresser le moins souvent possible à un collaborateur du district ou de l'Etat-major, alors que leur fonction est précisément de constituer un support de recherche aux brigades.

Avec la connexion directe, dont on attend un caractère opérationnel en 2002, **il devient envisageable de conférer aux brigades un accès direct aux applications connectées à la BD centrale**, que ce soit en saisie, en recherche judiciaire ou en gestion. On se souvient du mouvement de décentralisation qu'a représenté le transfert d'une série de compétences Polis de L'Etat-major aux districts, pour en faire les centres névralgiques de saisie et d'exploitation des données Polis qu'ils constituent aujourd'hui par le biais de leurs sections BDR et Centres de transmission. Nous sommes partisans de poursuivre le mouvement de décentralisation en direction des brigades, non en opérant un transfert pur et simple de la maîtrise des applications aux brigades, mais en commençant par leur procurer un accès aux applications d'exploitation, de sorte qu'elles maîtrisent les outils qui servent leurs recherches. Une autre raison de conférer plus de moyens et de compétences aux brigades est de dégager des moyens pour une exploitation d'initiative des données plus spécialisée, plus pointue et plus systématique qui fait tant défaut à l'heure actuelle dans les BDR.

Il va de soi qu'une telle évolution requiert une soigneuse planification et mise en oeuvre de ressources, en particulier dans le domaine de la formation, pour que les brigades soient prêtes à assumer de nouvelles compétences.

ASSURER L'EXPLOITATION DE L'INFORMATION

Enfin, une grande ligne de réflexion autour de laquelle nous conseillons de développer des efforts conséquents concerne la bonne circulation des flux d'information dans le sens « descendant », c'est-à-dire le retour aux brigades (ou autres services de police) d'informations utiles sorties des bases de données, ce en matière judiciaire et de contrôle surtout. Ce sont aussi les flux « horizontaux » d'information qui manquent d'organisation, de caractère systématique.

Nous avons constaté en effet qu'en contraste avec le processus de saisie des données en base de données centrale, qui est lui très structuré et contrôlé, **l'exploitation et la redistribution utile des informations, que ce soit en fonction de contrôle ou plus encore en matière judiciaire, ne sont pas bien organisées (ou pas organisées du tout), peu dirigées et peu mises en pratique.**

C'est sans doute la lacune la plus importante que nous ayons identifiée, puisqu'elle a pour effet de réduire considérablement la quantité exploitée du potentiel que recèle la base de données centrale, et dans des domaines aussi sensibles que le signalement ou la recherche judiciaire, où il importe précisément de garantir l'exploitation exhaustive de l'information disponible.

En matière de contrôle, le but devrait être selon nous de mettre en place un système informatisé de signalement actif qui procure des signalements détaillés et triés par ordre de probabilité aux entités de terrain. Il serait également opportun d'assurer un suivi centralisé des signalements transmis par l'Etat-major (BCR) et ceux transmis au niveau des districts.

En fait de recherche judiciaire, nous identifions trois pistes de réflexion pour remédier à la piètre exploitation et la faible circulation (verticale et horizontale) des données en aval de la base de données centrale.

Premièrement, il importe d'organiser la mission d'exploitation et de transmission des données au sein des BDR: l'exploitation analytique de l'information dure et douce qui est de leur compétence, doit devenir une responsabilité assumée de façon homogène dans tous les districts. Si une autonomie dans l'organisation du travail doit demeurer, des méthodes et des objectifs précis d'exploitation des données doivent être mis au point et suivis pour s'assurer de leur implémentation généralisée. Cette organisation, une fois en place, doit être plus visible, mieux comprise par les brigades, qui sauront dès lors ce qu'elles sont en droit d'exiger en matière de transmission d'information spontanée.

Deuxièmement, on remarque que le déficit d'exploitation et de transmission spontanée d'information aux brigades répond en grande partie à un manque de moyens humains disponibles pour ces tâches. Il est donc indispensable de trouver des manières, district par district, de dégager ces moyens. Confier plus de tâches assumées aujourd'hui par les districts

aux brigades est une possibilité, mais nous savons que ce n'est pas réalisable immédiatement. Il faut donc à court terme trouver d'autres méthodes pour constituer une véritable équipe d'exploitation au sein de chaque BDR.

Enfin, rappelons que le dégagement de moyens humains supplémentaires dans les BDR pour la recherche judiciaire d'initiative ne serait qu'un effet secondaire positif de la décentralisation éventuelle sur l'amélioration des flux descendants. Son impact premier consisterait à procurer aux brigades l'accès direct aux possibilités d'exploitation. Le fait de conférer la maîtrise de l'outil aux brigades s'accompagnerait très probablement d'une montée en flèche du volume d'utilisation des applications de recherche, ce qui constituerait un point positif. Encore faudrait-il que cette exploitation soit bien organisée, ce qui renvoie à notre premier point ainsi qu'au besoin de formation des gendarmes des brigades dans le cadre d'une éventuelle décentralisation.