

Programme des Nations Unies pour le Développement  
République Démocratique du Congo



## **La gouvernance locale de la police et les Conseils locaux de sécurité**

Etude comparée des cas de la Belgique, la France,  
le Burkina Faso, la Turquie, l'Afrique du Sud et  
la République Démocratique du Congo.

Une étude réalisée par



*Août 2011*

Genève, Kinshasa

[www.coginta.org](http://www.coginta.org)

# Remerciements

La rédaction de cette étude a bénéficié du soutien et de l'apport de nombreuses personnes, responsables de police, chercheurs ou chargé de projets dans les administrations ou les organisations internationales.

L'auteur tient à remercier d'abord le bureau du PNUD à Kinshasa qui, dans des délais très courts, a décidé de lancer cette étude afin de contribuer au processus de rédaction d'une législation sur des comités provinciaux et locaux de sécurité, dont le processus a démarré en mai 2011.

La rédaction du chapitre sur le Burkina Faso ne fut pas chose facile et, sans l'apport des acteurs impliqués dans les projets de gouvernance locale de la sécurité au Burkina, ce chapitre n'aurait pas pu être écrit. Le bureau du PNUD à Ouagadougou a mis l'auteur en contact avec Paul Zagré, directeur de la direction de la police de proximité au ministère de la Sécurité du Burkina Faso, qui a bien voulu fournir l'essentiel de la documentation législative relative à la police de proximité et aux comités locaux de sécurité au Burkina Faso. L'auteur a entretenu également une correspondance abondante et passionnée avec Alain Ouilma, chef du projet Villes plus sûres (Safer Cities) de UN Habitat à Ouagadougou. Alain a permis d'orienter substantiellement la rédaction du chapitre sur le Burkina Faso. Un grand merci également à Claude Albert Meutchehe Ngomsi, responsable du programme Afrique de Villes plus sûres, qui, depuis le Kenya, a alimenté la discussion sur le cas du Burkina Faso.

Sebastian Roché, professeur à l'Université de Grenoble, directeur de recherches au CNRS et directeur associé à Coginta, a contribué de manière substantielle aux chapitres sur la France, la Turquie et l'Afrique du Sud. Prof. Roché est l'auteur de nombreuses publications sur la police de proximité. Il possède également une connaissance intime de la police de proximité en Turquie pour avoir dirigé pendant plus de deux ans à Ankara un programme d'assistance technique du PNUD au Gouvernement turc pour l'amélioration des processus de gouvernance civile des forces de sécurité. Ce programme bénéficiait du soutien financier de l'Union européenne. A ce titre, il a accompagné l'installation des premiers projets pilotes de conseils locaux de sécurité notamment à Istanbul et participé directement aux consultations avec les autorités qui ont conféré aux conseils locaux de sécurité leur format actuel.

La conseillère du ministre de l'Intérieur belge, Madame Dominique van Ryckeghem, a permis d'obtenir les principaux documents légaux relatifs aux conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance pour l'étude sur la Belgique. Elle a bien voulu également nous mettre en contact avec les services du ministère de l'Intérieur en charge de l'appui aux conseils locaux de sécurité ainsi qu'avec le chef de corps. Le commissaire Jean-Michel Joseph nous a accordé un entretien téléphonique sur les pratiques des conseils zonaux de sécurité et les interactions avec les conseils locaux de sécurité et de prévention de la sécurité. Le ministère, par l'intermédiaire du Service Suivi Local, a eu l'amabilité de fournir également une documentation abondante sur l'évolution et les pratiques de Conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance.

Nous sommes redevables envers l'ensemble de ces personnes remerciées ici bien que nous portions, comme il est d'usage en pareil cas, entièrement la responsabilité du contenu des chapitres.

Genève, Kinshasa

Le 1<sup>er</sup> août 2011

Dominique Wisler

[www.coginta.org](http://www.coginta.org)

## Table des matières

Remerciements .....	2
Chapitre 1 Introduction .....	5
Chapitre 2 Les Conseils locaux de sécurité en Belgique.....	7
Chapitre 3 Les Conseils locaux de sécurité en France.....	23
Chapitre 4 Les Comités locaux de sécurité au Burkina Faso.....	40
Chapitre 5 Les « Forums Communauté - Police » et les « Forums de Secteur » en Afrique du Sud .....	58
Chapitre 6 Les Conseil locaux de sécurité en Turquie.....	67
Chapitre 7 Synthèse des cas présentés .....	78
Chapitre 8 Réflexions autour des Comités provinciaux de sécurité et des Comités locaux de sécurité en République Démocratique du Congo.....	96

# Chapitre 1

## Introduction

Des pays aussi différents en tous points que l'Afrique du Sud, la Belgique, le Burkina Faso, la France, la Turquie ont développé des Conseils Locaux de Sécurité (CLS), sous ce nom ou encore d'autres dénominations apparentées (Community Police Forums en Afrique du Sud par exemple).

Certains pays sont unitaires (par exemple la Turquie), d'autres ont une structure fédérale (comme la Belgique). Certains comptent parmi les plus riches du monde, d'autres sont en développement. Certains ont une couverture policière importante (la France) et d'autres très faible (le Burkina Faso).

Les raisons invoquées pour justifier ce développement des CLS sont partout les mêmes, bien qu'elles soient plus ou moins appuyées selon les cas d'études. Il s'agit principalement d'améliorer les liens entre la police et la population, d'une part, et, d'autre part, de chercher à gagner en efficacité dans la lutte contre la délinquance ordinaire.

Plus récemment, certains des pays ont tenté de faire des CLS le lieu d'application des politiques centrales, le relais local de mise en œuvre des politiques nationales. Cette évolution soulève de nombreuses questions car elle s'éloigne de l'idée d'adaptation aux réalités locales, particulièrement pour ce qui concerne la prévention de la délinquance ordinaire.

Dans certains pays, un accent particulier est mis sur les liens entre police et population au point que la consultation est un principe constitutionnel (Afrique du Sud). Ceci s'explique par le fait que ces dispositifs avaient pour fonction d'empêcher la police de bloquer la transition démocratique. Le plus souvent, le recours à la loi a servi à les établir, notamment pour les pays ayant adopté ces réformes plus tardivement (Burkina Faso). Les pays pionniers les ont élaborées sur le « tas », sans cadre spécifique dans des villes pilotes, avant de les institutionnaliser par décret (France).

Les CLS servent aussi à encadrer les initiatives de la population. Mais, cette configuration est réservée aux pays africains dans notre étude de cas. Pour des raisons distinctes, l'Afrique du Sud et le Burkina Faso partagent cet objectif. Mais, dans les deux cas, le CLS ou le Forum servent à encadrer les initiatives ou à éviter que les actions des citoyens ne se déroulent hors de tout cadre institutionnel, notamment par la voie de milices locales.

Certains pays ont choisi de confier l'animation des relations entre police et communauté à la police elle-même, d'autres à confier ce rôle à un tiers, le plus souvent l'administration locale ou le représentant local de l'administration centrale. Cette dernière option apparaît plus prometteuse, notamment pour les systèmes administratifs centralisés. De cette manière la police doit rendre des comptes localement sur ses relations avec la population, d'une part, et, d'autre part, favorise l'établissement de liens entre la police et les autres organisations publiques opérant localement (le partenariat institutionnel).

L'approche des CLS a également favorisé le développement de méthodes pour réaliser des diagnostics locaux de sécurité. Des outils nouveaux ont été élaborés et diffusés. C'est un progrès intéressant que le diagnostic local, car il conduit les autorités à observer systématiquement les réalités locales avant de construire un plan d'action local, à la fois les demandes locales de la population mais aussi la délinquance locale. Il pousse également à partager ce diagnostic, tant pendant la phase de production, et ce avec les partenaires institutionnels ou de la société civile, qu'après sa rédaction, en direction de tous les citoyens et par l'intermédiaire de sa publication et médiatisation par la presse.

C'est la souplesse et la polyvalence du cadre des CLS qui expliquent leur succès intercontinental. Le fait qu'il faille créer des passerelles entre police et population apparaît comme un renouvellement important de la fonction de policer une société, quelles que soient ses motivations. Concevoir la police préventive locale n'est plus seulement l'apanage des policiers, même si les policiers sont ceux qui effectuent les tâches de police ou visent à les encadrer. Les systèmes très centralisés comme la France ou la Turquie ont besoin d'accrocher leur système de police aux réalités locales. Les systèmes décentralisés ont besoin de cadre pour dessiner leur politique locale de prévention. Les pays très peu policés ont besoin de relais locaux. Les pays très policés ont besoin de rapprocher les demandes locales des priorités nationales. Et ceux dans lesquels la police était perçue comme l'ennemi des populations défavorisées ont besoin de dialogue.

Les CLS permettent de tenter d'atteindre ces objectifs. Ils donnent un cadre suffisamment établi pour construire des relations entre police et population. Ils apportent un cadre suffisamment souple pour en faire une recette adaptable aux réalités démographiques, politiques ou géographiques de pays que tout sépare par ailleurs.

Ce travail propose une introduction à la diversité des CLS et autres formules proches sur deux continents, dans des pays de tradition juridique européenne continentale mais aussi de tradition de *common law* britannique (Afrique du Sud).

Il permet, par le recours aux monographies et leur synthèse, d'identifier le potentiel des CLS, la variété de solutions pour la détermination de leurs missions spécifiques (même si, nous l'avons dit, ils cherchent dans tous les pays à aborder des problèmes communs), leurs compositions, leurs modes d'établissement mais aussi de fonctionnement.

Il facilite une approche rationnelle, fondée sur l'examen systématique des fondements et des fonctionnements des organisations de type CLS, pour la formulation de propositions informées à destination de la réforme en RDC.

## Chapitre 2

# Les Conseils locaux de sécurité en Belgique

## 2.1 Fondation politique et légale des CLS

### *L'impulsion politique sur fond de crises répétées de la sécurité*

L'introduction des Conseils locaux de sécurité en Belgique se fait avec, en arrière-fond, des crises sécuritaires et sociales sans précédent et répétées, qui secouent le pays : tout d'abord un grand banditisme et un terrorisme interne (les « tueurs du Brabant » et les Cellules communistes combattantes), puis des émeutes qui renvoient à un discours sur la fracture sociale et, enfin, des défaillances policières, notamment dans le cadre de l'affaire Dutroux, qui vont faire repenser l'architecture de la police et provoquer un changement de doctrine. La montée de l'extrême droite - qui accompagne ces événements - va pousser les élites politiques traditionnelles à repenser fondamentalement la sécurité. « Citoyenneté », « renouveau urbain » et réforme des institutions deviennent alors des maîtres-mots de la politique qui va refonder le paysage de la sécurité en Belgique dans les années 1990.

Deux réformes vont alors avoir lieu en parallèle pour répondre concrètement à ces secousses. La première est la restructuration qui va aboutir à la refonte complète du système de police, la suppression de la gendarmerie et déboucher sur la loi sur la police intégrée de 1998. La seconde est le développement d'une politique de la prévention de la délinquance qui va tenter de rassembler les acteurs de la sécurité et de l'action sociale autour d'une table pour développer, à l'échelon local, une approche commune et cohérente. Les expériences pilotes menées au début des années 1990 seront consolidées par une réglementation sur les conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance. Toute cette refonte va être pilotée par des Déclarations de politique générale, des Notes politiques ou encore des Accords de gouvernement.

### *La police de proximité*

La réforme de la police va donner lieu à une nouvelle architecture à deux étages : une police fédérale et des polices locales. Ces dernières, qui délivrent les services de première ligne à l'échelon communal, vont repenser leurs services en fonction de la philosophie de la police de proximité. Plusieurs circulaires ministérielles définiront le mode d'emploi de cette police de proximité dans la première moitié des années 2000.

Les CLS seront étroitement liés à l'introduction de la police de proximité sans pourtant en constituer une émanation. Au contraire, ils seront plutôt des véhicules de la diffusion précoce, antérieure aux années 2000, de la philosophie de la proximité au sein des polices

locales. A travers des financements fédéraux, les CLS vont servir pendant toutes les années 1990 à stimuler cette approche au sein des forces de police en permettant, par exemple, l'amélioration des lieux d'accueil dans les postes, de stimuler des programmes d'aide aux victimes ou encore d'engager des auxiliaires de police ou des agents de quartier.

La police de proximité se consolide durant cette décennie grâce au CLS si bien qu'elle sera mentionnée comme doctrine de la police dans l'exposé des motifs de la nouvelle loi sur la police de 1998. Elle fait ensuite l'objet d'un arrêté royal en 2000 puis de nouvelles circulaires ministérielles qui la circonscrivent (la CP1 du 27 mai 2003 et la CP2 du 3 novembre 2004). A partir de 2002, comme on le verra, le CLS cessera de comprendre un volet police et, par conséquent, ne pourra plus servir de plateforme de vitalisation de la police de proximité. Dès 2002, en effet, la réflexion sur la police de proximité locale sera désormais menée dans le cadre des Conseils zonaux de sécurité et de financements issus directement des budgets police. Les CLS vont alors changer de rôle et de périmètre. On reviendra sur ce point plus loin dans ce texte.

### ***L'introduction des CLS en Belgique: une logique de projets pilotes***

Les premiers projets pilotes de prévention de la délinquance locaux sont introduits par voie de circulaire du ministre de l'Intérieur (1990) et d'un appel à candidatures auprès des communes. Les quelques communes sélectionnées reçoivent des subsides du Gouvernement sur décision du Conseil des Ministres pendant les deux années de test de l'approche. Dès 1992, le dispositif s'institutionnalise. Une circulaire ministérielle impose aux communes recevant des subsides a) l'établissement d'un conseil communal consultatif de prévention de la délinquance et b) d'un fonctionnaire de prévention. En 1993, un dispositif national d'appui est mis en place avec la création du Secrétariat général à la politique de prévention.

Les conditions pour l'obtention de contrats locaux de sécurité (de subsides fédéraux) se précisent également. Ces conditions sont spécifiées dès 1994 dans un arrêté royal. Elles sont modifiées le 27 mai 2002 dans un nouvel arrêté et à nouveau 4 ans plus tard dans l'arrêté de décembre 2006. Ce sont en priorité les communes urbaines ou celles dont les taux de criminalités sont dans le dernier quart national qui sont aujourd'hui éligibles pour obtenir des subsides fédéraux. Ces communes doivent alors nécessairement mettre en place un dispositif local (le CLS et son secrétariat) pour l'obtention des subsides.

### ***Législation spécifique aux CLS***

Dès l'introduction des projets pilotes, la brochure qui accompagne la circulaire de 1990 suggère l'établissement d'un Conseil communal consultatif de prévention de la délinquance. Le Conseil de prévention est donc introduit obligatoirement par voie de circulaire de ministère de l'Intérieur pour la première fois en 1992. En 1998, une nouvelle circulaire remplace la première et définit un modèle de règlement d'un CLS.

La possibilité pour les communes d'établir des « conseils consultatifs » nécessite une modification de la loi sur les communes qui est du ressort des régions. La Nouvelle loi sur les communes de la région wallonne prévoit ainsi cette possibilité dès 1998.<sup>1</sup>

La législation sur les CLS va se mettre en place, se codifier et se modifier à travers une batterie législative dont la chronologie est la suivante. Le premier arrêté – antérieur aux premiers CLS - établit tout d'abord un Conseil national de prévention et des conseils provinciaux. Ces Conseils, en principes, émettent des avis sur la politique nationale et provinciale de prévention de la délinquance. Ils sont établis dès 1986. Après l'introduction des projets pilotes et des subventionnements codifiés par voie de circulaire entre 1990 et 1992, le Secrétariat permanent à la politique de la prévention au sein du ministère de l'Intérieur est créé en 1993. En 1995, un arrêté royal définit les critères que doivent remplir les communes pour l'obtention de fonds fédéraux. En 2002, un nouvel arrêté fixe de nouvelles conditions pour l'obtention de subsides. Finalement, en 2006, un arrêté royal introduit la notion de « plans stratégiques de sécurité et de prévention » financés via des « conventions » avec l'Etat, qui remplacent les contrats locaux de sécurité.

## 2.2 Le rôle et le contenu du CLS

### *La décentralisation et la concertation*

Enfants d'une volonté politique de répondre à la montée de l'insécurité par une action globale et de la décentralisation puis de la fédéralisation du pays dans les années 1990, les Conseils locaux de sécurité sont d'abord et avant tout une *plateforme de concertation* permettant aux différents acteurs locaux de la prévention, y compris ceux de la société civile, d'améliorer la cohérence, l'intégration et la coordination de leurs activités dans le cadre de la prévention de la criminalité. Les CLS sont des « nœuds » de gouvernance de la prévention de la criminalité dans un contexte de pluralité d'acteurs de la prévention. Ces acteurs n'ont pas de liens hiérarchiques entre eux. Dans le système fédéral, ces acteurs peuvent en effet relever de niveaux de gouvernement différents. Les administrations sont elles-mêmes cloisonnées, leurs acteurs répondent à des logiques propres. Finalement, la société civile joue souvent un rôle non négligeable dans la prévention. La fonction primaire des CLS en Belgique - et leur principal « output » - est la promotion d'une approche globale de la sécurité – intégrée et intégrale selon les expressions qui ont cours en Belgique. La concertation vise à s'accorder sur un plan qui soit « intégré » (intégrer horizontalement les politiques de prévention pertinentes) et « intégral » (couvrir tous les domaines de la sécurité et de la prévention).

---

<sup>1</sup> Art. 120bis. Pour ce qui est des conseils consultatifs qui ont été créés avant l'entrée en vigueur de la présente loi, le conseil communal met leur composition en concordance avec le troisième alinéa lors du prochain renouvellement des mandats. L'ensemble des conseils consultatifs sont tenus d'appliquer la présente disposition le 31 décembre 2001 au plus tard – Loi du 20 septembre 1998, art. 2).

## *Un champ de compétence limité à la prévention de la délinquance*

Le champ de compétence du CLS belge, du moins jusqu'en 2002, a inclus un volet policier et un volet social. Le volet policier a été expurgé des CLS à partir de 2002, date de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur la police. Le volet policier, en Belgique, fait aujourd'hui partie intégrale du champ de compétence du Conseil zonal de sécurité. Le volet social est lui-même entendu dans un sens assez étroit dans les CLS en Belgique. Les actions ou projets financés par des fonds fédéraux dans ce volet doivent avoir un impact direct, immédiat et mesurable sur le niveau de criminalité ou la qualité de vie. Il s'agit de projets de techno-prévention, de programmes de surveillance mutuelle, d'actions sur les nuisances ou incivilités, de programmes de lutte contre la toxicomanie, l'engagement de surveillants, etc.

Les contrats locaux de sécurité financés par l'Etat fédéral ont permis l'engagement de surveillants fonctionnels, de stewards urbains dans les transports publics, de parkings publics aux abords des écoles, etc. D'autres projets des contrats locaux de sécurité ont ciblé des groupes marginaux en apportant une réponse non policière : des médiateurs pour lutter contre le décrochage et les violences scolaires, des assistants de concertation pour améliorer la relation entre la police et les jeunes des quartiers sensibles, ou encore un service social d'urgence pour garantir une prise en charge 24/24 des cas de détresse sociale et assurer une continuation des services sociaux en dehors des horaires de ces derniers.

Une circulaire conjointe du ministre de l'Intérieur et du ministre de l'Emploi a permis de financer à travers des dotations des allocations chômage des assistants de prévention et de sécurité, dépourvus de tout pouvoir policier mais qui exercent une fonction de surveillance ou encore des programmes de transition professionnelle pour des jeunes qui se verront pour un temps attribuer des tâches de surveillance ou des tâches d'entretien (contre le vandalisme, etc.).

## *Le CLS comme organe consultatif*

Le CLS, en Belgique, est un organe consultatif qui « avise » les autorités dans la mise en place d'une politique communale intégrée de prévention (cf. art. 1 et 2 de la circulaire de 1998). Son installation n'est obligatoire que si la commune entend bénéficier de subsides fédéraux via un contrat local de sécurité et de prévention. Pour bénéficier d'un tel contrat, le CLS est « obligatoirement » consulté sur le contenu du contrat. Le CLS ne dispose pas de personnalité morale et n'a donc qu'un statut consultatif. C'est le Bourgmestre qui, formellement, peut signer une convention de financement avec l'Etat fédéral basée sur le plan produit par le CLS.

Les missions spécifiques du CLS sont énumérées dans l'art. 3 de la circulaire sur les CLS de 1998. Le CLS formule des avis et propositions sur :

- l'analyse de la criminalité
- la définition des problématiques prioritaires et la manière de les aborder
- les projets de prévention – prévention sociale et prévention policière – en cours ou à développer au niveau communal
- l'évaluation des projets de prévention à l'œuvre au niveau communal

- le fonctionnement du Conseil de prévention
- l'information et la sensibilisation du public

### *Le périmètre administratif du CLS*

Le périmètre administratif du CLS est la commune ou la ville. Dans la mesure où la police est organisée à l'échelle de « zones » qui peuvent regrouper des communes (connues sous le nom de « ZIP »), le choix du même périmètre peut être souhaitable pour garantir la meilleure cohérence possible entre le volet policier et le volet non policier. La circulaire de 1998 sur les CLS préconise ainsi l'installation de CLS intercommunaux.

## **2.3 L'organisation interne du CLS**

### *La présidence*

Le bourgmestre assure la présidence du CLS en Belgique. A ce titre, il décide de la fréquence des réunions.

### *Les membres obligatoires et ceux seulement souhaités*

La circulaire de 1998 distingue entre deux catégories de membres :

- les membres obligatoires et
- les membres souhaités (dont la liste n'est pas exhaustive et laissée à l'appréciation des communes).

La circulaire ne fixe pas un nombre de membres, mais précise que celui-ci doit être un compromis entre des impératifs de gestion et de représentation. Selon des évaluations de la pratique en Belgique, les conseils ont entre 25 et 50 membres. Ces membres doivent être sélectionnés selon des critères tirés de la note explicative et non de la circulaire elle-même de :

- la pertinence (avoir une fonction dans la prévention de la criminalité),
- la représentativité (des acteurs exerçant une fonction dans la prévention),
- l'accessibilité (garantir un accès aux acteurs ayant peu de relations avec l'administration).

### *Les membres*

Jusqu'en 2002, les représentants de la police étaient membres obligatoires des CLS. A partir de 2002, date où le volet police est expurgé des CLS, ils n'en font plus partie. La circulaire de 1998 n'a cependant pas été révisée en ce sens, à notre connaissance. Les membres *obligatoires* sont: le bourgmestre (maire, qui assure la présidence), un représentant de chaque parti politique représenté au Conseil communal (le législatif communal), les échevins (membres de l'exécutif communal) en charge de dicastères liés à la prévention (affaires sociales, jeunesse, sports, relations avec les quartiers...), le fonctionnaire de

prévention et l'évaluateur interne, des représentants de comités ou commissions régionales dans les domaines de la jeunesse et de l'aide sociale, un représentant des associations pertinentes, et les représentants des sous-conseils.

En Belgique, le procureur n'est pas un membre obligatoire du CLS ; sa présence est seulement souhaitée, contrairement à la France où le procureur est membre *ex officio*, par exemple. Parmi les autres membres *souhaités* selon la circulaire on trouve aussi le secrétaire communal, un représentant de chacun des services communaux directement concernés par la prévention, un représentant de la commission de probation, un représentant de la province, un représentant de chaque réseau scolaire et plusieurs représentants de la population (commerçants, quartiers, jeunes, parents, troisième âge, immigrés...). En règle générale, un CLS a environ 25 membres.

### ***La méthode de nomination des membres***

La procédure de nomination des membres passe par un appel à candidatures public. Le choix s'est porté pour cette procédure qui garantit que les associations sans contacts formels avec l'administration communale puissent candidater. C'est le conseil communal (i.e. le législatif de la commune) qui choisit parmi les candidats les membres en fonction des critères de pertinence, de représentativité et d'accessibilité.

### ***Le terme***

Les membres sont désignés pour une période de 6 ans renouvelable.

### ***L'organisation du CLS***

Le CLS peut créer des sous-conseils thématiques.

### ***Le rythme des réunions***

Le CLS doit se réunir au moins trois fois l'an, selon la circulaire de 1998.

### ***Les décisions du CLS***

Les décisions du Conseil peuvent être prises à la majorité si nécessaire à condition que le quorum soit atteint.

### ***Les primes***

Les membres du conseil peuvent recevoir des jetons de présence.

## 2.4 Le dispositif local, la méthode de travail

### *Le fonctionnaire de prévention ou le secrétariat*

La fonction de secrétariat a été imaginée dès la première circulaire portant sur la réglementation d'un CLS en 1992. Pour les communes qui souhaitent bénéficier de subsides fédéraux, le secrétariat est même obligatoire.

Le secrétariat est occupé par un « fonctionnaire de prévention », selon l'appellation officielle en Belgique ; il est désigné par le CLS. Il rapporte directement au bourgmestre. Le fonctionnaire de prévention est en quelque sorte l'alter ego du chef de la police locale pour toutes les questions qui touchent à la prévention non policière de la délinquance.

Le fonctionnaire de prévention, dans les plus grandes communes, dispose souvent d'une équipe. En principe, cette équipe est composée d'un gestionnaire du contrat de sécurité et de prévention, un assistant financier et administratif et un évaluateur interne du contrat.

### *Le Diagnostic local de sécurité (DLS)*

A partir de 2006, la méthode de travail des CLS est codifiée et devient une obligation légale pour l'obtention de subsides fédéraux.

Le Secrétariat permanent pour la prévention de la délinquance rédige, en effet, un manuel intitulé « Guide méthodologique pour un Diagnostic local de sécurité » (DLS). Celui-ci est publié en décembre 2005. Le DLS codifie la démarche pour parvenir à objectiver les problèmes de sécurité à l'échelon local. Le DLS est la première étape à franchir avant d'arriver à un plan stratégique de sécurité. Le guide méthodologique insiste sur des questions comme la fiabilité et la multiplicité des sources, la mesurabilité des problèmes relevés à travers des batteries d'indicateurs de performance ou encore l'importance de mesurer la satisfaction du public ou son sentiment d'insécurité.

Au-delà de l'intention de rationaliser et rendre plus scientifique la démarche consistant à identifier les problèmes de sécurité locaux, le diagnostic remplit une fonction essentielle du CLS. C'est via cette démarche que le public local est véritablement consulté. Le diagnostic est chargé de recueillir la demande et les attentes du public en matière de sécurité et de services de sécurité. En retenant un certain nombre d'indicateurs de satisfaction du public, le diagnostic vise à permettre au public d'influencer et d'orienter les actions des partenaires de la sécurité qui seront retranscrites dans un plan local.

Outre cet aspect de consultation qu'incarne la démarche diagnostic, le CLS, dans sa version belge, doit être « partagé ». L'idée sous-jacente est que le diagnostic n'influence pas seulement la politique de prévention (du ressort du CLS), mais également la police (du ressort du Conseil zonal de sécurité). Le diagnostic est une démarche collective impliquant l'ensemble des acteurs chargés de planifier la sécurité au sens étroit comme élargi. Le DLS, en d'autres termes, doit permettre de mettre les acteurs du CLS et ceux du Conseil zonal de sécurité d'accord sur la nature et l'étendue des problèmes de sécurité ainsi que les attentes du public en matière de prestations.

## ***Le Plan stratégique de sécurité et de prévention***

Depuis décembre 2006, le contrat local de sécurité et de prévention a changé de nom ; il est devenu un plan stratégique de sécurité et de prévention financé par l'Etat fédéral par une convention. Un arrêté royal définit dans les grandes lignes la forme que doit prendre un plan stratégique.

Le plan a une durée de vie de quatre ans, ce qui lui permet d'être synchronisé avec le plan de sécurité élaboré par le Conseil zonal de sécurité. En fait, l'idée sous-jacente est de synchroniser le cycle de planification des deux conseils – le conseil zonal qui s'occupe de la sécurité publique et le CLS qui s'occupe de la prévention – de manière à optimiser la cohérence entre les deux plans. Les plans zonaux de sécurité sont en effet quadriennaux depuis l'entrée en vigueur de la loi-cadre du 22 décembre 2003 qui fixe cette périodicité pour les plans zonaux de sécurité.

Ces plans épousent une forme classique de projet. Ils sont tenus de définir les objectifs stratégiques et les opérationnaliser à l'aide d'indicateurs « visibles et vérifiables ».

## ***Le contrat local de sécurité et de prévention***

Pour les communes éligibles et qui remplissent les différentes obligations pour l'obtention de subsides, le plan stratégique de sécurité et de prévention peut faire l'objet d'une contractualisation avec l'Etat fédéral en vue de l'obtention de subsides. Ce sont les fameux contrats locaux de sécurité et de prévention (la terminologie a fréquemment changé en Belgique). Depuis 2006, la terminologie de convention de financement entre l'Etat fédéral et la commune a remplacé celle de contrat. Mais le principe reste le même. La convention est signée par le bourgmestre et le représentant de l'Etat.

## ***Evolution : Le Comité de pilotage et le groupe Kern***

2006 est véritablement une année charnière en Belgique. C'est au cours de cette année qu'intervient une restructuration des contrats locaux de sécurité et de prévention, que la méthodologie du DLS est codifiée et que la planification des CLS passe à quatre ans. Cette année-là, le Service Politique de Sécurité Intégrale publie également un document intitulé « Vers une politique de sécurité intégrale » dont l'intention est d'assurer une meilleure cohérence dans la planification de la sécurité par les Conseils zonaux de sécurité et le CLS. Il y est notamment préconisé de constituer à l'échelon local un comité de pilotage et un groupe dit « Kern » (noyaux) pour piloter et exécuter le cycle de diagnostic et de planning de la politique de sécurité et de prévention à l'échelon local. Si le bourgmestre a toujours été la clef de voûte de l'architecture de la planification de la sécurité publique - car présidant à la fois le Conseil consultatif et le Conseil zonal de sécurité -, l'intégration entre la politique de sécurité et celle de la prévention doit être améliorée par des structures de pilotage communes.

Pour les autorités fédérales, le comité de pilotage du cycle de planification est composé idéalement du bourgmestre et/ou le manager du contrat de sécurité et de prévention, du chef de corps de la police locale, du fonctionnaire de prévention, de l'évaluateur interne et du coordinateur administratif et financier. Ceux-ci devraient se réunir mensuellement

durant la phase de planification. Ce comité de pilotage est pratiquement identique au groupe Kern préconisé par la brochure fédérale. Ce groupe met en place un groupe de travail chargé de rédiger le diagnostic partagé et d'assurer la cohérence des politiques de sécurité policières et de prévention. Ce groupe assure également le suivi des actions du plan lors de sa mise en œuvre.

## 2.5 Le dispositif fédéral

Pour développer la politique de prévention et assister les communes dans la production et la mise en œuvre d'une politique de prévention intégrée, la Belgique s'est dotée d'un dispositif à l'échelon fédéral. Le dispositif est chargé d'orienter les CLS, de les réglementer, de les assister et de contrôler la mise en œuvre des conventions de financement.

### *La définition des politiques de prévention de la délinquance:*

#### *Le conseil supérieur de prévention*

Créé en 1985 et révisé le 27 mai 2002 par arrêtés royaux, un Conseil supérieur de la prévention de la criminalité conseille le Gouvernement dans la définition de la politique de prévention. Contrairement à la France, qui lui a préféré un comité interministériel présidé par le Premier Ministre, la Belgique a placé le Conseil supérieur sous la présidence du Ministre de l'Intérieur ou d'un fonctionnaire délégué par celui-ci. Ce conseil est composé de représentants des ministères fédéraux, communautaires ou régionaux ayant des compétences en matière de prévention de la criminalité, de représentants de la police fédérale et de la police locale ainsi que de représentants des Gouverneurs de Province et du monde scientifique menant des travaux spécifiques dans le domaine. Des représentants d'autres milieux intéressés peuvent être invités à titre individuel. Le ministre de l'Intérieur désigne les membres permanents et individuels. L'administration fédérale en assure le secrétariat.

#### *Les commissions provinciales*

L'arrêté royal du 6 août 1985 portant création d'un Conseil supérieur et de Commissions provinciales de prévention de la criminalité a institué dans chaque province une commission de prévention de la criminalité dont les attributions principales sont d'étudier et d'évaluer la criminalité à l'échelon de la province et de préparer et encourager des programmes provinciaux de prévention (cf. encadré no 1).

#### **Encadré no 1**

#### **Les commissions provinciales de prévention de la criminalité**

##### **Missions :**

- étudier et évaluer la criminalité dans chaque province et analyser les besoins en matière de prévention ;

- préparer et encourager les programmes provinciaux de prévention, dans le cadre de la politique nationale ;
- établir et entretenir les contacts avec les parties intéressées par la prévention ;
- assister les services de police dans leurs projets de prévention, les examiner et, en cas de besoin, les coordonner ;
- évaluer les projets et les communiquer au conseil ;
- stimuler l'organisation de réunions entre les bourgmestres, les autorités de police et toute autre personne dont la collaboration s'avérerait utile, en vue, selon les besoins, de l'élaboration, de l'encouragement ou de la coordination des mesures et actions préventives visant en particulier les situations et besoins locaux.

**La composition des commissions :**

- le gouverneur ;
- des représentants de la police fédérale ;
- des représentants de la police locale ;
- des représentants des milieux intéressés.

***La définition des standards et l'appui aux communes dans la formulation et le suivi des contrats : le Secrétariat permanent à la politique de prévention***

A l'échelon fédéral, le Secrétariat permanent à la politique de prévention a été créé en 1993. Il est aujourd'hui remplacé par la Direction Sécurité Locale Intégrale. Cette structure fédérale joue plusieurs rôles. Elle conseille les communes dans la rédaction d'un plan stratégique de sécurité et de prévention, négocie avec elles les contrats locaux de sécurité et de prévention et en assure le suivi et le contrôle. Cette structure a également élaboré tous les outils d'accompagnement des CLS : modèle de règlement des CLS, modèles de projet de prévention, guides sur la contractualisation et méthodologie des diagnostics de sécurité. Elle est également chargée de la définition et la diffusion des bonnes pratiques. Elle assure le secrétariat du Conseil supérieur de prévention.

***Le financement des contrats locaux de sécurité : le Fonds de sécurité***

L'Etat fédéral a mis en place un fonds spécial destiné uniquement au financement des CLS: le Fonds de sécurité. Les montants alloués au Fonds sont décidés en Conseil des Ministres. La décision finale d'approbation des contrats et des montants individuels alloués est prise en Conseil des Ministres. Si le Fonds de sécurité est la source principale permettant de financer les plans stratégiques formulés par les CLS, d'autres fonds peuvent intervenir. Ainsi, par exemple, un arrêté conjoint du Ministre de l'Intérieur et du Ministre de l'Emploi a permis de financer des actions en mobilisant des demandeurs d'emploi payés par les allocations de chômage pour des tâches spécifiques de prévention. Des fonds provinciaux peuvent également être mobilisés par les plans stratégiques des communes.

## *L'Etat fédéral identifie les communes prioritaires et les programmes prioritaires*

Toutes les communes ne sont pas éligibles pour l'obtention de subsides fédéraux. Pour obtenir un contrat ou une convention de financement, les communes doivent remplir des conditions définies depuis 2002 par arrêté royal. L'arrêté royal du 7 décembre 2006 fixe les conditions suivantes :

- Ville de 60 000 habitants;
- ou taux de criminalité parmi les plus élevés nationalement ;
- ou communes qui ont les revenus moyens, par habitant, les plus faibles et en outre une population qui excède 10 000 habitants et un taux de criminalité dans le dernier quartile national.

L'Etat fédéral ne se contente pas d'imposer des critères d'éligibilité aux communes mais il fixe également les priorités programmatiques. L'arrêté royal du 7 décembre 2006 précise que les actions susceptibles de recevoir des subsides fédéraux doivent impérativement s'inscrire dans l'une des quatre priorités suivantes: 1) les projets de prévention à l'égard des délits contre les biens et les personnes; 2) la techno-prévention; 3) les projets de prévention des nuisances sociales; 4) la lutte contre la toxicomanie.

Si le CLS remplit une fonction de gouvernance locale de la sécurité à travers le diagnostic et la prise en compte de la demande du public dans l'élaboration des politiques de sécurité, il s'avère également un instrument de la politique fédérale qui, à travers une politique de subsides, permet de cibler les communes et les programmes prioritaires.

### *Le contrat local de sécurité et de prévention*

Grâce au Fonds de sécurité, l'Etat fédéral peut donc allouer des fonds aux communes qui rentrent dans les critères d'éligibilité et qui en font la demande sur la base d'un plan stratégique de sécurité et de prévention. Au cours des vingt ans d'existence de cette contractualisation, ces contrats ont reçu différentes appellations. La dernière en date est celle de convention de financement.

#### La signification du terme « contrat »

La terminologie de contrat, usuelle jusqu'en 2006, est comprise dans son acceptation juridique, contrairement à d'autres pays comme la Turquie ou la France par exemple. Le contrat ne désigne pas l'accord (horizontal) passé entre les différents acteurs de la prévention sous la forme d'un plan consensuel de prévention de la délinquance. Ce plan stratégique est un simple accord et résulte de la concertation entre les partenaires sur le terrain communal. L'appellation de contrat désigne le résultat de la négociation – verticale celle-ci – qui a lieu entre la commune dotée de personnalité juridique et l'Etat fédéral. Elle désigne la convention de financement passée entre la commune et l'Etat fédéral qui alloue un financement du plan stratégique communal. Depuis 2006, la Belgique n'emploie cependant plus la terminologie de contrat, on l'a dit. Elle lui préfère celle de « convention » de financement.

### Le contrat local de sécurité et de prévention : négociation avec l'Etat

Pour obtenir des subsides, le bourgmestre négocie avec l'Etat. En pratique, cette négociation a lieu entre le fonctionnaire de prévention et le Secrétariat permanent. Le Secrétariat permanent (devenu Direction Sécurité Locale Intégrale) veille à ce que les conditions d'acceptation du contrat soient remplies (validation par CLS, existence d'un secrétariat, utilisation d'un diagnostic de sécurité, cadre thématique, etc.). En pratique, le Secrétariat permanent insiste également auprès des communes pour que certains programmes soient intégrés dans le contrat de sécurité. Le Secrétariat a élaboré des « projets types » qui servent de référence au fonctionnaire de prévention dans la production du plan stratégique (ou contrat).

## **2.6 Les autres organes locaux de sécurité et leur périmètre**

Depuis l'entrée en vigueur de la loi sur la police de 1998, la planification policière à l'échelon d'une zone de police se réalise dans un second tube situé pour ainsi dire à côté du CLS. C'est en effet la tâche impartie au Conseil zonal de police (CZP) (art. 35 de la Loi sur la Police et cf. encadré no 2). Les aspects de la prévention policière et de la police de proximité - auparavant contenus dans les contrats locaux de sécurité et débattus dans les CLS - ont été rapatriés en quelque sorte au sein de la police et du Conseil zonal de police.

Les membres officiels du CZP sont les bourgmestres, le procureur du Roi, le chef de corps de la police locale et le directeur coordonnateur administratif de la police fédérale ou son délégué. Le CZP peut inviter des experts à participer à ses réunions. Dans la pratique, on l'a vu plus haut, le fonctionnaire de prévention est parfois invité aux séances du CZP.

Les CZP sont en effet l'organe de planification stratégique de la police. Le CZP est tenu d'une part de décliner les priorités nationales en matière de police élaborées dans un plan national de sécurité. Ce dernier - au départ annuel puis quadriennal - est rédigé conjointement par les ministres de l'Intérieur et de la Justice. D'autre part, le plan zonal de sécurité intègre les priorités locales définies notamment par le bourgmestre.

Le plan zonal annuel de sécurité - lequel est quadriennal depuis la loi de programmation de 2003 - comprend :

- les missions et objectifs prioritaires déterminés par les bourgmestres et le procureur du Roi, chacun en ce qui concerne ses compétences, qui sont intégrés

### **Encadré no 2 Les missions du Conseil Zonal de Sécurité**

- la discussion et la préparation du plan zonal de sécurité ;
- la promotion de la coordination optimale de l'exécution des missions de police administrative et judiciaire ;
- l'évaluation de l'exécution du plan zonal de sécurité.

dans une approche globale de la sécurité ainsi que la manière dont ces missions et objectifs seront atteints;

- la capacité de la police locale destinée à l'exécution des missions de police judiciaire et de police administrative et qui doit permettre que l'exécution de ces missions puisse être assurée en tout temps, en particulier les missions locales;
- la contribution de la police locale à l'exécution des missions à caractère fédéral;
- les missions et objectifs particuliers à une commune de la zone, qui correspondent à une intervention budgétaire de cette commune dépassant la dotation convenue.

Entre l'échelon national et l'échelon local/zonal, il existe un organe de concertation appelé « concertation provinciale de sécurité » situé au niveau provincial ; celui-ci permet de coordonner, d'une part, les services de police et, d'autre part, l'exécution des missions de police administrative et de police judiciaire. La concertation visée dans ce cadre entend stimuler les CZS et la coopération policière interzonale. Cet organe a la composition suivante:

- le gouverneur de province ;
- le procureur général près de la cour d'appel ;
- les directeurs coordonnateurs administratifs ou leurs délégués ;
- les directeurs judiciaires ou leurs délégués ;
- des représentants des polices locales ;
- et éventuellement des experts invités.

Finalement, à l'échelon national, les ministres de l'Intérieur et de la Justice sont chargés en vertu de l'article 4 de la Loi sur la Police de 1998 de coordonner la politique générale en matière de police ainsi que de coordonner la gestion de la police fédérale et de la police locale. A cette fin, ils arrêtent chaque année un plan national de sécurité. Les lignes de force du plan national de sécurité sont communiquées au Parlement. Le plan national de sécurité assure une approche globale et intégrée de sécurité et assure la cohérence de l'action des services de police. Les plans zonaux de sécurité en tiennent compte.

## 2.7 Les défis

Depuis l'entrée en vigueur de la loi sur la police en 2002, la prévention policière et la prévention non policière sont traitées dans deux tubes différents en Belgique.

La prévention policière (et la police de proximité) est traitée par le tube du Conseil zonal de police – le CZP-, tandis que la seconde est traitée par le tube du CLS. Chaque politique – la politique policière avec son volet de prévention et la politique plus sociale de la prévention – sont donc traitées par des organes différents selon une architecture qui rappelle des tuyaux d'orgue. Les interactions entre les deux tubes existent ; elles sont même souhaitées et encouragées par la politique fédérale, mais elles restent insuffisamment formalisées.

La politique policière générale est définie au niveau fédéral par le plan national de sécurité quadriennal sous la double autorité des ministres de l'Intérieur et de la Justice. La coordination provinciale a lieu au sein d'une Concertation provinciale et, finalement, le

Conseil zonal de police a pour obligation légale de tenir compte du plan national de sécurité dans la formulation de son plan zonal de sécurité. La société civile n'est pas partie prenante de ce processus.

En parallèle, la politique de prévention de la délinquance se définit au niveau fédéral sur avis d'un Conseil supérieur de la prévention. En tenant compte du cadre fédéral, des commissions provinciales définissent les politiques de prévention à leur échelon administratif. Enfin, localement, les CLS formulent un plan quadriennal de prévention qui peut, si la commune rentre dans les critères d'éligibilité et que son plan est conforme aux priorités nationales, être financé en partie par des fonds fédéraux. Dans ce tube de la prévention, la société civile est partie prenante de la définition des priorités.

Cela nous amène à conclure avec trois remarques. Premièrement, que ce soit pour la planification policière ou pour la planification de la prévention, la logique reste assez largement dominée par le haut. C'est au sommet de l'Etat que sont définies les politiques et les priorités dans ces deux domaines et, via le financement et les subsides, l'Etat fédéral oriente de manière décisive l'action locale. Cette logique du haut vers le bas est un aspect important de l'architecture des CLS. Elle n'est cependant pas exclusive d'une logique qui part du bas. Le diagnostic local de sécurité relève de cette logique du bas vers le haut. Le CLS est également une plateforme permettant la concertation horizontale entre des acteurs qui peuvent développer une approche consensuelle et originale à l'échelon strictement local. Le CLS, en quelque sorte, est une interface ou un lieu où s'opère une synthèse entre des logiques qui partent du sommet et d'autres du local.

Deuxièmement, le cloisonnement entre les deux tubes de la sécurité reste un souci majeur de la politique belge de la sécurité. Celle-ci se veut intégrée, mais n'a pas trouvé de solution convaincante à la coexistence des deux tubes. On l'a vu dans ce chapitre, des initiatives sont prises depuis 2006 pour tenter d'intégrer les deux tubes : installation d'un comité de pilotage du diagnostic qui permet aux acteurs des deux tubes de réaliser conjointement cet exercice ou encore synchronisation des cycles de planification. Les textes réglementaires n'ont cependant pas été revus et les deux organes de planification locaux – le CZP et le CLS – restent largement exclusifs l'un de l'autre.

Troisièmement, il existe sans doute un déficit « civil » au niveau de la planification policière en Belgique ou, du moins, le CLS ne saurait être qualifié d'organe de gouvernance civil de la politique policière. Le CLS, seul organe à disposer d'une représentation de la société civile, ne planifie pas l'action policière et la police de proximité échappe totalement à son influence. La société civile, contrairement à ce qui est le cas pour le CLS et son plan de prévention, ne participe pas à la rédaction du plan zonal de sécurité. Ce dernier est certes soumis à l'approbation du conseil communal ou intercommunal, ce qui l'ancre dans la démocratie locale par le biais des organes classiques de représentation. Cependant, avant 2002, la situation était plus intéressante pour la société civile : le CLS définissait la politique préventive de la police et, du coup, la société civile avait une influence directe sur cette dernière et la police de proximité. Aujourd'hui, consécutivement à la modification intervenue avec l'entrée en vigueur de la loi sur la police et l'arrêté pris en 2002 à ce sujet, le CLS n'a plus d'influence sur la politique policière.

## 2.10 Fiche résumé du développement historique des CLS en Belgique

	Evénement politique	Législation principale	Evolution clef	Dénomination
		Arrêté royal du 6 août 1985 portant création d'un Conseil supérieur et de Commissions provinciales de prévention de la criminalité	Création en 1985 du Conseil supérieur de la prévention de la criminalité et des commissions provinciales de la prévention et de la criminalité	
1990	Commission parlementaire « Bourgeois » Plan de la Pentecôte	Circulaire ministérielle du 12 novembre 1990 portant appel d'offre aux communes intéressées à rentrer dans des propositions de projets, subventionnés, de prévention de la criminalité au niveau local et brochures circonstanciées	Les projets pilotes Initialisation des premiers projets pilotes en Belgique Brochure propose déjà la mise en place d'un « conseil communal de prévention de la délinquance »	Projets pilotes de prévention
1992	Emeutes Note de l'informateur du Roi Pari pour une nouvelle citoyenneté Note politique (du Gouvernement) « sécurité et citoyen »	Circulaire (OOP 18) du 30 janvier 1992 relative à un modèle de règlement créant un conseil consultatif communal de prévention Arrêtés royaux du 10 juin 1994 déterminant les conditions auxquelles les communes peuvent bénéficier d'un contrat de sécurité ou, d'une aide financière pour le recrutement de personnel supplémentaire dans le cadre de leur service de police et du 5 juillet 1994 déterminant les conditions auxquelles les communes peuvent bénéficier de certaines aides financières de l'Etat dans le domaine de la sécurité Arrêté royal du 12 mars 1993 modifiant l'arrêté royal du 6 août 1985 portant création d'un Conseil supérieur et de Commissions provinciales de prévention de la criminalité Circulaire du ministre de l'Intérieur ZIP1 sur la police de proximité du 5 décembre 1995	Les contrats de sécurité 2 volets : policier + préventif + des conditions minimales pour obtention d'un contrat : Conseil communal de prévention de la délinquance obligatoire Fonctionnaire de prévention obligatoire Fonds pour la sécurité permettant le financement des contrats Création en 1993 du Secrétariat permanent à la politique de la prévention	Contrats de sécurité
1996	Fracture sociale Déclaration politique	Circulaire du 11 mars 1998 relative à un nouveau modèle de règlement du conseil consultatif communal de prévention y compris le fonctionnaire de	3 <sup>ème</sup> volet : le renouveau urbain (prévention sociale)	Contrats de sécurité et de

	générale du 28 juin 1995 « Renouveau Urbain » Conférence interministérielle (14 mai 1997)	prévention	Transversalité et inter-sectorialité Nouveau modèle d'un Conseil consultatif communal de prévention (membres obligatoires, membres facultatifs)	société
2002	Application de la loi sur la police à deux niveaux avec la création de 196 zones de police	Loi du 7 décembre 1998 sur la police (LPI) Inscription du « Community policing » dans les motifs de la loi sur la police (LPI) Arrêté royal du 3 septembre 2000 concernant le Commissaire général et les directions générales de la police fédérale, qui constitue la base légale de l'interprétation du concept de « community policing » par la Direction des relations avec la police locale (CGL). Arrêté royal du 27 mai 2002 déterminant les conditions auxquelles les communes doivent satisfaire pour bénéficier d'une allocation financière dans le cadre d'une convention relative à la prévention de la criminalité Circulaire CP 1 du 27 mai 2003 concernant la définition de l'interprétation du Community policing applicable au service de police intégré, structuré à deux niveaux Circulaire CP 2 du 3 novembre 2004 en complément de CP 1	Réforme de la police et formalisation de la police de proximité Suppression du volet « police » des contrats de sécurité et de prévention Objectivation des conditions pour octroi d'une subvention : 60 000 hab ; taux de criminalité supérieur à la moyenne (des plus élevés) ; communes qui ont les revenus moyens, par habitant, les plus faibles et en outre une population qui excède 10 000 habitants et un taux de criminalité qui figure dans le 1er quartile national.	Contrats de sécurité et de prévention
2007 2010		Arrêté royal du 7 décembre 2006 relatif aux plans stratégiques de sécurité et de prévention Arrêté ministériel du 15 janvier 2007 relatif à l'introduction des plans stratégiques de sécurité et de prévention	Rationalisation et Spécifications méthodologiques - réalisation d'un diagnostic local de sécurité - plan quadriennal - Comité de pilotage	Plans stratégiques de sécurité et de prévention financés dans cadre d'un « convention »

## Chapitre 3

### Les Conseils locaux de sécurité en France

#### 3.1 Fondation politique et légale des CLS - CLSPD

##### *L'impulsion politique*

A la fin des années soixante-dix, le constat de la réalité de la montée de la petite délinquance faite de vols et d'agressions ordinaires gagne du terrain dans l'opinion et les différents partis politiques, y compris de gauche.

Avec la prise en compte de l'augmentation des délinquances quotidiennes, les pouvoirs publics prennent également conscience de l'importance du sentiment d'insécurité (même s'il est qualifié d'irrationnel) et de l'importance d'intégrer une réponse à cette attente dans l'action publique.

Ils seront rapidement confrontés aux « violences urbaines », des sortes d'émeutes mêlées de rodéos automobiles et d'incendies de voitures dans les quartiers pauvres des villes, à l'été 1981. Ces événements renforceront l'intérêt des autorités pour les politiques de prévention.

##### *L'introduction des CLS : une longue histoire*

L'introduction des CLS en 1997 fait suite à une longue série d'évolutions entamées depuis la fin des années soixante-dix.

Le Rapport Peyrefitte, « Réponses à la Violence », publié en 1977, est le premier du genre à insister sur les perceptions de la population et l'importance de leur prise en compte (c'est la thématique du sentiment d'insécurité) et pointe la nécessité d'agir sur les insuffisances de la prévention et l'approche compartimentée des problèmes par les administrations (notamment le fait que la totalité des acteurs ne soit pas mise en réseau).

Une nouvelle commission de réflexion est alors mise en place, sous la houlette de Gilbert Bonnemaïson, qui rend en 1983 son rapport « Face à la délinquance: prévention, répression, solidarité ». Ces mots forts doivent être les points cardinaux d'une politique de prévention efficace. Le fait d'associer prévention et répression est une nouveauté politique.

A nouveau, Bonnemaïson constate le défaut de coordination d'actions publiques qui opèrent en tuyaux d'orgue (en parallèle) et affirme la nécessité d'engager des actions partenariales avec le slogan « la sécurité, c'est l'affaire de tous ». Le rapport propose la commune comme échelon pertinent d'action au contraire du rapport

Peyrefitte qui voulait de coordonner la prévention et la dissuasion locale au niveau des départements. C'est un changement d'échelle décisif qui va marquer toute la politique française dans ce domaine.

Suivant les recommandations du Rapport Bonnemaïson, le décret du 8 juin 1983 institue le dispositif des Conseils Communaux et Intercommunaux de Prévention de la Délinquance (CCPD et CIPD). Le CCPD est présidé par le préfet. Ce sont les bases du développement du partenariat local qui ont duré jusqu'à aujourd'hui. Toutes les rivalités n'ont bien sûr pas disparu avec ce mécanisme. Il va fonctionner jusqu'en 1997, date d'une nouvelle impulsion.

Le dispositif local des CCPD était complété au niveau national par le Conseil National de Prévention de la Délinquance (CNPD). Sans doute pour ne pas rompre avec l'organisation administrative de la France de l'époque, il prévoyait des relais départementaux, les Conseils Départementaux de Prévention de la Délinquance (CDPD). Ils n'auront jamais de véritable rôle, le maire prenant une place de plus en plus importante dans ces conseils.

En 1985 les Contrats d'action et de prévention pour la sécurité dans la ville (CAPS) sont lancés. Il s'agit du premier grand dispositif contractuel dans le domaine de la prévention de la délinquance. Les CAPS sont conclus entre le préfet, qui apporte des financements et les collectivités locales, notamment les municipalités ayant un CCPD mais aussi les conseils généraux). C'est à l'occasion de leur lancement qu'est affirmée la nécessité de se livrer à une démarche de diagnostic partagé par le recours à des diagnostics locaux de sécurité et la mise en place d'observatoires locaux de la délinquance.

Toutes les conventions passées entre l'Etat et les collectivités locales sont réunies dans des « contrats de ville », ces contrats ayant un volet de prévention de la délinquance.

Les étapes suivantes vont rechercher à intégrer l'approche policière et l'approche de prévention de la délinquance, jusqu'en 2002 tout au moins.

En 1992 les Plans Locaux de Sécurité (PLS) sont créés. Il s'agit à nouveau d'une contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales. Elle vise à intégrer dans une même approche la prévention et la sécurité (comprendre la police). Par exemple, il va s'agir de coordonner l'action des polices municipales placées sous l'autorité du maire, qui sont réapparues à la fin des années 1980, avec la police nationale qui dépend du préfet. L'idée d'étendre la coopération à des organismes HLM et l'Éducation Nationale prend forme, ces derniers étant confrontés à une délinquance croissante.

Les Contrats Locaux de Sécurité (CLS) ne font leur apparition qu'à la fin des années quatre-vingt-dix. Ils sont institués par les circulaires du 28 octobre 1997 et du 7 juin 1999.

Le nom change, mais la dynamique est inchangée. Ce dispositif donne la primauté à l'échelon communal. La commune est à la fois le bassin de délinquance et le bassin de vie pour les citoyens. Le maire est consacré comme un acteur important, à part entière, de la prévention de la délinquance. A partir de 1997, la police de proximité

est déployée en France. Les CLS sont pensés comme devant être le dispositif qui permet à la police de s'articuler avec les acteurs de la prévention.

Les actions financées par les CLS sont inchangées par rapport aux CCPD. Mais, la promotion de la méthode déjà testée avec les CAPS est l'un des points forts des CLS. Désormais, les diagnostics locaux de sécurité (DLS) sont rendus obligatoires par les circulaires. Il faut notamment que soit mesuré le sentiment d'insécurité. Les CLS restent rattachés à la politique de la ville.

Les décrets du 17 juillet 2002 et du 23 juillet 2007 ont instauré de nouveaux dispositifs : les Conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD). Il s'agit d'une fusion des CLS (plus orientés police) et des CCPD (plus orientés prévention sociale). Contrairement aux CCPD de 1983, leur présidence est désormais assurée par le maire. On dit qu'ils sont le pivot des politiques locales de prévention et de sécurité.

Au niveau départemental, un mécanisme de coordination a toujours fait défaut. Les Conseils départementaux de prévention (CDPD) représentent un autre dispositif mis en place par le décret du 17 juillet 2002 reprenant l'idée initiée par le Rapport Bonnemaison et même par le rapport Peyrefitte. Par le décret du 7 juin 2006, ils deviennent des Conseils Départementaux de Prévention de la Délinquance, d'Aide aux Victimes et de Lutte contre la Drogue, les Dérives Sectaires et les Violences faites aux Femmes. On continuera à les appeler CDPD.

Le décret leur attribue pour fonction de faire un examen de l'état de la délinquance, un bilan des activités des CLSPD et des propositions en matière de prévention. Ces organismes ne fonctionnent pas, le préfet et son directeur de cabinet faisant un simple exposé de l'état de la délinquance et aucune discussion de fond ne prenant place. La coordination départementale n'aura jamais fonctionné en France.

Les derniers développements importants consistent dans le vote d'une loi, la première, qui conforte la place symbolique du maire, sans cependant lui donner les moyens de son action. La loi du 5 mars 2007 fait du maire l'animateur et le coordonnateur de la politique de prévention et lui donne de nouveaux pouvoirs. Ainsi, il peut faire un rappel à l'ordre, une transaction en matière d'incivilités, se voit doter d'un droit à l'information par les services de l'État et les services sociaux (il peut demander des informations sur la délinquance par exemple), permet la mise en place du conseil pour les droits et devoirs des familles.

Par ailleurs, la même loi crée le Fonds Interministériel de Prévention de la Délinquance (FIPD) qui est un outil central pour piloter les politiques locales de prévention.

En application de la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, le décret du 23 juillet 2007 redéfinit le fonctionnement des conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) tant dans leurs missions que dans leur organisation, dans le cadre communal et intercommunal (le texte vient ainsi se substituer au décret du 17 juillet 1982).

## *Législation spécifique aux Conseils locaux de prévention de la délinquance*

Le CLSPD est l'instance qui élabore, met en œuvre et évalue le contrat local de sécurité.

La base actuelle des CLSPD est formée :

- de la circulaire du 28 octobre 1997 du ministère de l'Intérieur sur la mise en place des Contrats Locaux de Sécurité et
- des décrets du 17 juillet 2002 et du 23 juillet 2007. Ils établissent les Conseils Locaux de Sécurité et de Prévention de la Délinquance (CLSPD).

### **3.2 Le rôle et le contenu du CLS**

#### *Le CLSPD comme organe de coordination et de consultation*

Le CLSPD est le cadre de concertation sur les priorités de la lutte contre l'insécurité et de la prévention de la délinquance dans la commune. Il devient le lieu unique au sein duquel s'organisent la réflexion, l'action et l'animation conduites au titre du contrat local de sécurité ou de toute coopération en matière de sécurité et de prévention de la délinquance.

La mission générale des CLSPD est d'assurer une forme de concertation entre organisations qui passe par un diagnostic et débouche sur la signature d'un contrat.

Les partenaires associés sont les municipalités, l'Etat représenté par le préfet, la justice par le procureur de la république, organismes dans différents domaines comme la santé, le logement, le transport.

Les contrats locaux de sécurité visent à développer une approche intégrée de réduction de la délinquance. Ils favorisent la prévention, la dissuasion et également « le civisme » ou « l'apprentissage de la citoyenneté » suivant les termes utilisés en France. Il s'agit plutôt de favoriser des comportements « pro sociaux » comme les appellent les psychologues (par opposition aux comportements anti sociaux).

On trouve par exemple des actions de prévention en direction des jeunes marginalisés, la prévention de la violence dans et à proximité des écoles, la présence visible des agents de police dans la rue, l'accueil du public, la promotion de l'utilisation de solutions alternatives aux sanctions pénales (travail d'intérêt général, réparations).

#### *Les missions du CLSPD : prévention, partenariat, aide aux victimes*

Les missions du CLS sont établies par le décret 2002-999 du 17 juillet 2002 (art 1<sup>er</sup>).

Le conseil a pour fonction de :

- Fonctionner comme une instance de concertation sur les priorités de lutte contre l'insécurité,

- Comme un lieu d'échange d'informations concernant les attentes de la population,
- De dresser le constat des actions de prévention existantes et définir des actions et des objectifs coordonnés dont il suit l'exécution,
- D'encourager les initiatives en matière de prévention et d'aide aux victimes,
- De mobiliser les moyens nécessaires à la mise en œuvre des mesures alternatives aux poursuites et à l'incarcération,
- D'aider aux mesures sociales, sanitaires et d'insertion favorisant la prévention de la récidive,
- De participer à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation du CLS. Dans le cas où le CLS n'est pas encore conclu, son élaboration devra se faire dans le cadre du CLSPD qui en assurera le suivi.

### ***Le périmètre administratif du CLSPD***

L'initiative de la création d'un CLSPD relève d'une ou plusieurs communes (s'il y en a plusieurs le nom devient CISP, le I signifiant « intercommunal »). Le cas échéant, il peut être mis en place par un établissement public de coopération intercommunale, lorsque celui-ci est compétent en matière de prévention de la délinquance.

### ***Le périmètre thématique des CLSPD***

Au fil du temps, il est devenu très étendu. La vocation des CLSPD doit être comprise largement. Ainsi, ils doivent mobiliser les acteurs :

- de l'Etat ; -
- des collectivités territoriales (polices municipales, agents locaux de médiation sociale, travailleurs sociaux, autorités organisatrices de transports, etc.) ; -
- du secteur économique (bailleurs, entreprises exploitantes de transports, commerçants, etc.) ;
- du secteur social, qui contribuent à développer des actions de prévention par la culture, les loisirs ou le sport.

## **3.3 L'organisation interne du CLSPD**

### ***La mise en place du CLSPD***

#### ***La procédure constitutive se fait en deux phases.***

La première phase implique plusieurs éléments:

- La volonté du Conseil Municipal et l'accord de l'Etat (Préfet et Procureur)
- La réalisation d'un diagnostic local de sécurité (DLS) par la commune

- Une délibération du Conseil Municipal décidant de la création du CLSPD
- Enfin, la désignation du Président puis du coordonnateur du CLSPD.

La seconde phase, qui conclut, le processus est constituée du fait que la première assemblée plénière se réunit et :

- vote le règlement intérieur ou sa préparation (par un groupe de travail),
- détermine des groupes de travail thématiques.

Le CLS est alors opérationnel.

### ***La présidence***

A l'échelon communal, le CLSPD est présidé par le maire. Dans le cas d'un CISPD, la présidence est assurée par le maire d'une commune membre ou par le président d'un EPCI (établissement public de coopération intercommunale) membre.

### ***Les membres, la méthode de nomination des membres***

Les CLSPD sont composés de membres de droit et de trois collègues.

Les membres de droit sont le maire, le préfet, le procureur et le président du conseil général.

Il y a trois "collèges" ou groupes de membres. Un seul collègue ne peut pas représenter plus de 50 % du nombre total de membres afin de garantir l'équilibre entre eux.

Le collègue n°1. Il s'agit d'un collègue d'élus qui rassemble, dans le cas d'un CLSPD communal, les conseillers municipaux désignés par le maire ou, dans le cas d'un CISPD, les élus désignés conjointement par les maires des communes membres. Si un établissement public de coopération intercommunale est membre du CLSPD, son président siègera parmi le collègue des élus. Enfin, des conseillers généraux pourront également être désignés, les conseils généraux étant compétents en matière sociale.

Le collègue n°2. Il s'agit d'un collègue des chefs de services de l'Etat désignés par le préfet. Les représentants de la gendarmerie ou de la police nationale siègent à ce titre dans ce collègue. Enfin, des personnalités qualifiées peuvent être désignées conjointement par le préfet et le procureur de la République,

Le collègue n°3. Il s'agit d'un collègue des représentants de professions confrontées aux manifestations de la délinquance. Il s'agit des responsables de services sociaux, ainsi que des représentants des associations œuvrant dans le domaine de la prévention, de la sécurité ou de l'aide aux victimes. Les membres de ce collègue sont désignés par le président du CLSPD, en accord, le cas échéant, avec les organismes dont ils relèvent. Peuvent également figurer dans ce collègue, les représentants des autorités organisatrices de transports et des entreprises de transport ainsi que les bailleurs sociaux.

## *L'organisation*

Le CLSPD fonctionne à deux niveaux, avec une instance plénière et un comité restreint jouant le rôle de comité de pilotage et de suivi du CLS. Des groupes de travail opérationnels, thématiques ou territoriaux, des cellules de veille peuvent aussi être mis en place, permettant d'associer alors d'autres partenaires, selon les thèmes abordés.

L'Assemblée plénière est une instance élargie permettant de mobiliser le partenariat de l'ensemble des acteurs locaux concernés autour des enjeux et de la démarche du diagnostic, de partager l'information et de débattre, puis de produire une réflexion et d'élaborer des propositions sur les questions de prévention et de sécurité.

Le Bureau est la configuration resserrée. Il constitue l'exécutif du CLSPD. Il prend la forme d'un comité restreint qui :

- décide des actions,
- met en place un comité de pilotage (politique) et de suivi (technique) du programme d'actions regroupant les partenaires signataires ou leurs représentants (préfet, procureur, maire) et en fonction des situations, l'inspecteur d'académie, le conseil général, les bailleurs, ...). Le comité sera en mesure de se réunir autant que de besoin,
- met en place des groupes de travail (pour réaliser des études et proposer des actions).

## *Les décisions du CLS*

Les décisions prises sont très encadrées afin de ne pas interférer avec les compétences des différents membres.

Ainsi, il s'agit surtout de :

- La mutualisation des moyens et dispositifs existants
- Toute décision se faisant dans le respect de l'autonomie des communes (une commune ne décide pas de ce qui se passe dans une autre commune),
- Aucune décision ne peut aboutir à un transfert de compétences,
- Il ne peut y avoir d'imposition de création d'un service ou dispositif nouveaux,
- de décisions portant sur des actions déterminées et adaptées en fonction des demandes des communes et en fonction des subventions obtenues.

## *Les primes*

Aucune prime particulière n'est prévue, chacun opérant dans le cadre de sa fonction et pour son employeur.

### 3.4 Le fonctionnement

Le fonctionnement des réunions est codifié par la loi qui fixe des obligations minimales.

Ainsi, le CLSPD se réunit à l'initiative de son président au moins deux fois par an. Il se réunit également de plein droit à la demande du préfet ou de la majorité de ses membres.

Au-delà, le CLSPD établit librement les règles de son fonctionnement au sein de son règlement intérieur.

La loi a introduit un « droit à l'information » du CLSPD. Afin d'exercer pleinement leurs missions, les CLSPD doivent être informés régulièrement par les responsables locaux de la police ou de la gendarmerie nationale des caractéristiques et de l'évolution de la délinquance dans leur ressort territorial. Par ailleurs, les maires doivent être informés dans les plus brefs délais des actes de délinquance commis sur le territoire de leur commune. Cet élément nouveau mérite attention car il resserre les liens entre les élus locaux et les forces de sécurité nationales, sans pour autant donner d'autorité sur elles au maire (voir encadré 3 : information des maires).

#### Encadré n°3

Extrait de la Circulaire du 17 juillet 2002 relative aux dispositifs territoriaux de sécurité et de coopération pour la prévention et la lutte contre la délinquance

Section 5.

#### « Information des maires »

« Même lorsqu'ils n'ont pas mis en place un conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance, et a fortiori lorsqu'ils l'ont fait, les maires souhaitent être informés des actes de délinquance commis dans leurs communes et des actions entreprises par les forces de sécurité pour les combattre. Ce sont souvent eux qui recueillent le désarroi de la population, ou, plus simplement, qui sont sollicités pour avoir des explications.

L'article 4 du décret visé en référence consacre ce droit à l'information des maires ou des présidents de conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance lorsqu'ils existent.

L'obligation ainsi faite aux services de l'Etat sera remplie dans le respect des principes suivants :

- l'information doit venir spontanément et régulièrement des services de l'Etat. Les maires ne doivent pas en permanence être obligés de solliciter ces services pour avoir des informations sur les actes de délinquance commis dans leur commune ;
- l'information doit porter sur les moyens disponibles et sur les actions entreprises. S'agissant des moyens, au moins une fois par an, les maires sont, comme l'est de son côté le conseil local de sécurité, informés par le

représentant de l'Etat de l'ensemble des moyens mis en œuvre par l'Etat dans leur commune ;

- lorsqu'un acte de délinquance particulièrement grave, ou susceptible de répercussions sur la vie locale, se produit dans une commune, les services de l'Etat doivent veiller à en informer très rapidement le maire ;

- enfin, il va de soi que les informations ainsi communiquées ne doivent pas méconnaître le secret des enquêtes et de l'instruction. Il s'ensuit que l'information du maire ne peut pas aller jusqu'à la communication du nom des personnes suspectées ou mises en cause.

Le décret crée par ailleurs une obligation d'informer régulièrement le conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance ou de l'évolution de la délinquance dans son ressort territorial. »

### *Le secrétariat exécutif*

Un coordonnateur est nommé par le président du CLSPD. Il peut être assisté d'agents de communes membres, placés dans le cadre d'une cellule de coordination.

Il assure différentes tâches :

- Il prépare l'avant-projet du règlement intérieur du CLSPD,
- le secrétariat des réunions de contact et de coordination avec les partenaires,
- Le suivi administratif et financier du CLSPD, du CLS,
- La gestion et coordination des actions Jeunesse (CTL, VVV, Chantiers Jeunes...) et Famille.

### *Le diagnostic de sécurité (DLS) et le CLS*

La circulaire interministérielle du 28 octobre 1997 sur la mise en place des contrats locaux de sécurité (CLS) a donné une impulsion aux diagnostics locaux. Elle indique que la signature d'un CLS est subordonnée à la réalisation d'un « diagnostic local de sécurité », dressant l'état de la situation sur une commune et pointant les principales forces et faiblesses des dispositifs publics de prévention et de sécurité.

Le diagnostic a été rendu obligatoire par deux circulaires (voir tableau n°1). Le diagnostic est le cœur du CLS car il est le premier document établi autour duquel la discussion entre les partenaires s'organise. Par exemple, il pose que les statistiques de police ne sont qu'une vue parmi d'autres de la réalité de la délinquance locale. Il faut donc intégrer les apports d'autres agences pour obtenir une vision plus complète.

De plus, c'est à partir du diagnostic partagé que les priorités sont déterminées et des fiches actions construites. Enfin, les réunions ultérieures du CLS servent à suivre la mise en œuvre du plan élaboré à partir du diagnostic.

**Tableau n°1 Les diagnostics en France à partir de 1997**

Cadre juridique	Circulaires du 28 octobre 1997 et du 7 juin 1999 sur les CLS
Pilotage	Les partenaires qui signent le contrat local de sécurité
Suivi technique	Représentants désigné par le comité de pilotage (souvent la préfecture et la ville)
Périmètre géographique	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Communes</li> <li>- Ensembles de communes</li> <li>- Zones spéciales (gares)</li> <li>- Il existe parfois des diagnostics thématiques : ex les transports ou les zones commerciales</li> </ul>
Durée	3 mois à un an
Techniques	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Entretiens, réunions publiques</li> <li>- Sondages</li> <li>- Etude des statistiques de police</li> <li>- Analyse secondaire de documents (données démographiques, sociologiques)</li> </ul>
Cœur du diagnostic local	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Données économiques, démographiques de la zone</li> <li>- Analyse de la délinquance connue de la police</li> <li>- Cartographie de la délinquance</li> <li>- Etudes des désordres et incivilités</li> <li>- Entretiens avec les responsables publics et d'organisations rendant un service (logement, transport, etc...)</li> <li>- Enquête sur l'inquiétude de la population, les besoins</li> <li>- Enquête sur les victimes</li> <li>- Organisation de consultation des résidents et des ONG</li> <li>- Documents produits par les organisations partenaires</li> </ul>
Réalisation	Consultants privés ; municipalité en interne ; universitaire ; organisme du ministère de l'Intérieur

### ***Le Plan stratégique de sécurité et de prévention***

Le plan stratégique est établi sur la base du diagnostic local. Il est consigné dans le contrat local de sécurité.

### ***L'accord local de sécurité n'est pas un contrat***

Dans le cas français, le « contrat local de sécurité » n'est pas un contrat au sens juridique du terme. L'Etat par la circulaire ou la loi fixe des obligations et donne des

pouvoirs aux élus locaux. Il peut les augmenter ou les diminuer discrétionnairement. Et, dans la configuration la plus récente on n'a pas vu apparaître de notion de sanction pour défaut de tenue des engagements.

### 3.5 Le dispositif central

#### *Les deux niveaux supra communaux : encadrer les politiques locales*

Il y a en France deux niveaux de coordination et de direction au dessus de celui des communes : le département et l'Etat. A cette division administrative, il faut distinguer les deux « tuyaux d'orgue » de la planification de la sécurité et de la prévention de la délinquance qui, chacun, ont des périmètres précis : le tuyau de la sécurité au sens étroit et le tuyau de la prévention de la délinquance. Ces deux tuyaux fonctionnent parallèlement, non sans avoir des interactions entre eux afin de garantir la cohérence de l'action publique.

#### *La prévention de la délinquance*

Au niveau **départemental**, outre les CLSPD, le décret du 17 juillet 2002 a institué les conseils départementaux de prévention et les conférences départementales de sécurité :

- les conseils départementaux de prévention (CDP), présidés par les préfets (et co-présidé par le président du conseil général et le procureur de la République), ont notamment pour mission de mutualiser les expériences menées en matière de prévention et de soutenir toutes les initiatives qu'ils jugent utiles (voir encadré). A cette fin, ils établissent un bilan de l'activité des CLSPD. En pratique, ces instances ne remplissent pas leurs missions d'examen des bilans et de coordination ;
- les conférences départementales de sécurité (CDS), devenues depuis 2006 des comités départementaux de sécurité, placées sous la présidence conjointe du préfet et du procureur de la République et composées des représentants des services de l'Etat dans le département, doivent mettre en œuvre dans le département les orientations du Gouvernement en matière de sécurité et assurer un véritable travail de coordination entre les différents services de l'Etat intervenant dans le domaine de la sécurité. Il s'agit ici d'une coordination limitée aux organisations pénales. Elles animent la lutte contre les trafics, l'économie souterraine et les violences urbaines, et suivent les activités des différents CLSPD. Les conférences départementales de sécurité se réunissent au moins une fois par trimestre.

#### **Encadré No 4**

##### **Les Conseils départementaux de prévention**

Les conseils départementaux de prévention, créés en 2002, se substituent aux conseils départementaux de prévention de la

délinquance (CDPD) mis en place en 1992.

### **Attributions**

Présidés par le préfet et co-présidés par le président du conseil général et le procureur de la République, les conseils départementaux de prévention ont un double rôle d'analyse et de proposition :

- ils examinent chaque année le rapport sur l'état de la délinquance dans le département, établi par la conférence départementale de sécurité (CDS) ;
- ils dressent un bilan annuel de l'activité des conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) ainsi que de l'activité d'autres organismes œuvrant dans ce domaine ;
- ils font toutes propositions qui apparaissent utiles, en matière de prévention, aux institutions publiques compétentes dans ce domaine ainsi qu'aux organismes privés concernés par ces questions ;
- ils encouragent les initiatives de prévention et d'aide aux victimes ainsi que la mise en œuvre des TIG dans le département et facilitent les échanges sur les expériences conduites en la matière.

### **Acteurs**

- Élus (membres du conseil général, présidents de CLSPD) ;
- Magistrats (le président du TGI, un juge de l'application des peines et un juge des enfants) ;
- Fonctionnaires de l'État et du département ;
- Personnalités qualifiées dans les secteurs de l'économie, des transports et du logement social, et représentants d'associations intéressées par la prévention de la délinquance et de la toxicomanie.

### **Fondations légales**

- Décret n° 2002-999 du 17 juillet 2002 (JO du 18 juillet 2002) relatif aux dispositifs territoriaux de sécurité et de coopération pour la prévention et la lutte contre la délinquance ;
- Circulaire du 17 juillet 2002 (JO du 18 juillet 2002) relative aux dispositifs territoriaux de sécurité et de coopération pour la prévention et la lutte contre la délinquance.

Les plans départementaux de prévention de la délinquance sont également des dispositifs dépendant de l'Etat central, qui fixent le cadre de référence pour sa participation aux CLSPD par l'intermédiaire du préfet (cf. encadré no 4). Ils ont été mis en place par le décret du 25 juillet 2007. Ce document est arrêté par le préfet, après consultation du procureur de la République et du CDP. Il fixe annuellement

les priorités de l'État en matière de prévention de la délinquance, en reprenant les orientations nationales définies par le CIPD (Comité Interministériel de Prévention de la Délinquance).

Présidé par le Premier Ministre, le Comité Interministériel de Prévention de la Délinquance<sup>2</sup> comprend le ministre de l'Intérieur, le ministre de la Défense, le ministre chargé de la Cohésion sociale, le ministre de l'Education nationale, le ministre de la Justice, le ministre chargé des Transports, le ministre chargé de la Santé, le ministre chargé de l'Outre-mer et le ministre chargé de la Jeunesse. Le Premier ministre peut inviter d'autres membres du Gouvernement à participer aux travaux du comité.

C'est le CIPD qui fixe les grandes orientations nationales de la politique de prévention de la délinquance. Celles-ci sont financées par le FIPD (Fonds Interministériel de Prévention de la Délinquance).

Le CIPD est conduit par un Secrétariat Général qui a un budget de 58 000 euros en 2010 (contre 223 500 euros en 2007 au moment de sa création). Le Secrétariat Général est composé d'un secrétaire général, un inspecteur général de l'administration, et de sept chargés de missions. Tous les titulaires d'un poste sont des fonctionnaires, policiers ou magistrats. Le CIPD est chargé du pilotage et du suivi des CLSPD. Il administre le Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD), dont les moyens sont répartis sur le territoire et attribués par les préfets.

Le FIPD trouve ses financements dans une agence créée en 2006, l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances et reçoit également un montant issu du produit des amendes de la police de la circulation. Mais, c'est clairement le CIPD qui dirige l'usage des ressources qui sont gérées par l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances. Le CIPD fixe les orientations et coordonne l'utilisation des crédits de ce fonds. Il communique les orientations à l'agence. Le conseil d'administration de l'Agence nationale doit appliquer ces orientations et répartir les crédits entre les départements. Les fonds sont administrés, au niveau départemental, par le préfet.

Les plans départementaux de prévention de la délinquance servent à développer localement des politiques définies nationalement, le préfet devant retranscrire les orientations nationales dans chaque département.

Au total, les orientations données par les financements du FIPD sont définies à Paris en fonction de priorités nationales (par exemple le développement de la vidéosurveillance, qui absorbe l'essentiel des financements attribués par le FIPD).

Les communes prennent ou rejettent la proposition de financement mais n'ont pas la possibilité de définir leurs besoins propres et d'obtenir un financement sur mesure. Les financements ne sont donc pas bien en phase avec les besoins des territoires, et notamment ceux à caractère rural.

Aucun suivi rigoureux de méthode n'est donné par le CIPD ou le FIPD.

---

<sup>2</sup> Créé en 2006 par le décret n°2006-52 du 17 janvier 2006

## *La sécurité publique*

Parallèlement à l'architecture du système d'orientation, planification, coordination de la politique de la prévention de la délinquance, l'Etat a mis en place des mécanismes et les organes appropriés pour orienter la politique de lutte contre la criminalité. Il s'est doté d'un Conseil de sécurité intérieure (CSI), présidé par le Président de la République, et qui détermine les orientations générales de la politique menée dans le domaine de la sécurité intérieure et fixe les grandes priorités.<sup>3</sup> En pratique, ce CSI est pratiquement tombé en désuétude sous la présidence de Nicolas Sarkozy. Selon la LOPSI 1, les objectifs nationaux, approuvés par le Gouvernement, sont définis et mis en œuvre par le ministre en charge de la sécurité intérieure.

L'organisation nationale est transposée au niveau départemental où le préfet assure la coordination de l'ensemble du dispositif de sécurité intérieure, sans préjudice des compétences de l'autorité judiciaire. Les objectifs nationaux sont déclinés par les *Conférences départementales de sécurité* coprésidées par le préfet et le procureur de la République, en tenant compte des caractéristiques de chaque département (cf. encadré no 5). Ces conférences publient une fois par an un rapport faisant état de la situation de la sécurité dans le département. Le rapport est communiqué, pour information, aux parlementaires, au président du conseil général et aux maires du département. Ces conférences départementales ont été rebaptisées comités départementaux de sécurité en 2006.

### **Encadré no 5**

#### **Les Conférences départementales de sécurité**

##### Attributions de la conférence départementale de sécurité

Dispositif à vocation prioritairement opérationnelle, la conférence départementale de sécurité doit s'attacher à ce que les actions qu'elle impulse soient en permanence adaptées aux circonstances de temps et de lieu, aux évolutions de la délinquance et des manifestations de l'insécurité.

La conférence a pour missions prioritaires :

- la déclinaison territoriale des orientations décidées par le Gouvernement en matière de sécurité intérieure ;
- la détermination des orientations et la mise en œuvre cohérente de l'action des différents services pour améliorer la sécurité ;
- l'animation de la lutte contre les trafics et l'économie souterraine, c'est-à-dire le choix de cibles précises et les conditions d'engagement des différents services comme de l'appel au concours des groupes d'intervention régionaux ;
- le suivi des activités des différents conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance
- la tenue de tableaux de bord départementaux de l'activité des services de

<sup>3</sup> Cf. 2002-1094 du 29 août 2002 la Loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI 1), toujours en vigueur en France.

l'Etat et l'évaluation des résultats des actions engagées. A ce sujet, il convient de préciser que des tableaux de bord spécifiques ont été fréquemment élaborés par les services de police et de gendarmerie ; les services de sécurité publique utilisent ainsi une batterie d'indicateurs d'activités et de résultats récemment mise en œuvre. Des instructions sont adressées sur les modalités d'harmonisation des tableaux de bord actuellement propres à chaque service.

La conférence établit le rapport annuel sur l'état de la délinquance, qui est adressé au conseil départemental de prévention.

#### Composition et fonctionnement de la conférence départementale de sécurité

Elle est présidée de façon conjointe par le préfet et le procureur de la République, désigné par le procureur général en cas de pluralité de tribunaux de grande instance dans le département.

Sa composition est très précisément définie par le décret.

Les membres permanents sont, outre les responsables des forces de sécurité et les procureurs de la République exerçant dans le département, des chefs des services de l'Etat concernés par les questions de sécurité. L'efficacité de la lutte contre la délinquance exige que ces responsables siègent régulièrement et personnellement à la conférence départementale de sécurité.

En outre, la conférence peut faire appel, en tant que de besoin, à des représentants d'autres services de l'Etat concernés par des aspects plus particuliers des questions de sécurité.

Enfin, en fonction de l'ordre du jour, il peut être fait appel, à titre d'experts, à des personnalités particulièrement compétentes ou engagées dans les domaines relatifs à la sécurité.

Le décret a prévu la possibilité que la conférence consacre des séances de travail spécifiques à l'examen de situations territoriales particulières, et cela notamment en cas de pluralité de tribunaux de grande instance dans le département.

Compte tenu de son caractère opérationnel, la conférence doit se réunir selon une périodicité au moins trimestrielle.

### **3.6 L'architecture globale du dispositif**

En résumé, c'est aux Conseils locaux de sécurité et de prévention de garantir l'ancrage local de la politique de sécurité et de prévention, d'une part, en faisant la synthèse des différentes orientations venant à la fois des conférences départementales de sécurité et des Conseils départementaux de la prévention et, d'autre part, intégrant des attentes de la population obtenues par le diagnostic local de sécurité réalisé par le Conseil lui-même.

Il existe donc aujourd'hui quatre leviers principaux pour mettre en œuvre une action locale de prévention et de sécurité organisés selon le principe de deux tubes :

Le premier tube :

- La conférence départementale de sécurité (devenu comité départemental de sécurité en 2006) qui décline les orientations nationales en matière de sécurité publique dictée par le Conseil national de sécurité et établit un rapport annuel sur le développement de la délinquance. Cette conférence a une obligation d'informer le Conseil départemental de prévention de la sécurité de même que la police et la gendarmerie ont une obligation similaire d'informer les maires et le CLSPD.

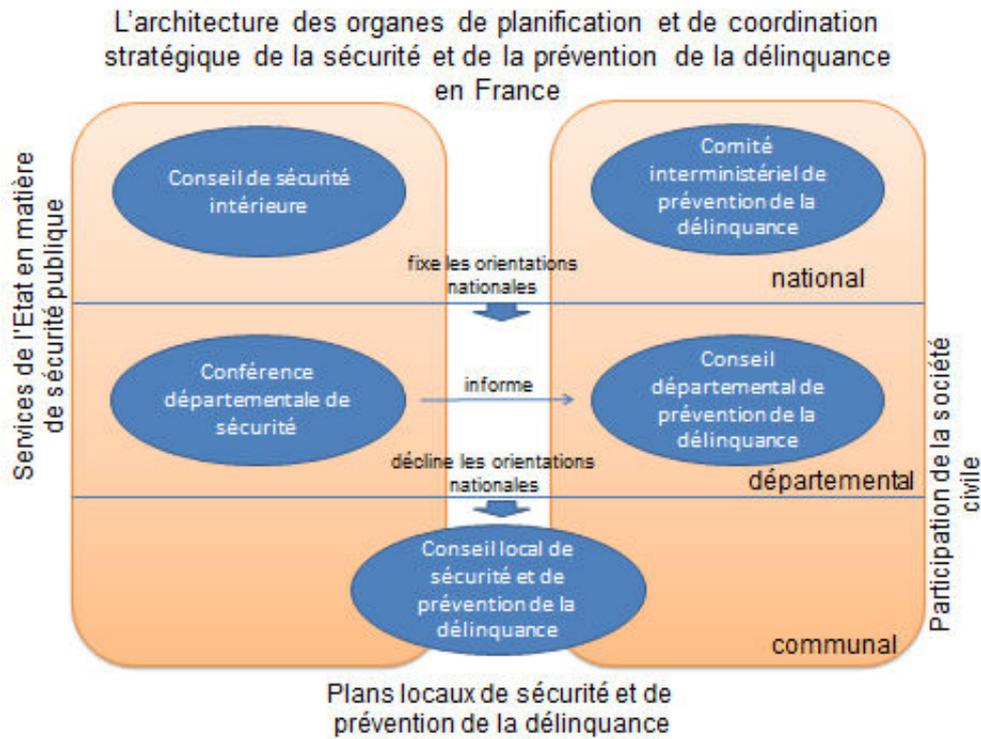
Le second tube :

- le conseil local / intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD ou CISP), qui donne au maire une latitude importante mais très encadrée (Article L. 2211-4 CGCT : « Sous réserve des pouvoirs de l'autorité judiciaire et dans le respect des compétences du représentant de l'État, des compétences d'action sociale confiées au département et des compétences des collectivités publiques, des établissements et des organismes intéressés, le maire anime, sur le territoire de la commune, la politique de prévention de la délinquance et en coordonne la mise en œuvre »).
- le contrat local de sécurité. Les actions prévues au contrat local de sécurité sont encadrées par l'Etat de deux manières par la loi du 5 mars 2007 :
- le conseil départemental de prévention (CDP) et le plan départemental de prévention, qui suit les orientations du CIPD et les financements FIPD.

Le modèle français propose donc une production de politiques locales de sécurité et de prévention dans un CLSPD très encadrées par le niveau central qui donne ses instructions au préfet et détermine les actions éligibles aux financements.

Cette architecture est représentée graphiquement par la Figure 1 page suivante.

Figure 1 : les deux tubes de la sécurité en France



### 3.7 Les défis

Les principaux défis qui se posent aux acteurs de ces politiques de prévention au niveau local sont de :

- déterminer au sein du CLSPD des politiques locales qui répondent aux besoins locaux,
- décloisonner les actions favorisant la prévention et la sécurité et essayer de créer une synergie entre les interventions,
- poursuivre le développement de la coopération et mettre en œuvre le secret partagé (qui permet à différentes organisations de partager des informations).

## Chapitre 4

# Les Comités locaux de sécurité au Burkina Faso

### 4.1 Introduction

L'introduction des CLS au Burkina Faso est étroitement liée à l'adoption de la doctrine de la police de proximité en 2003 et la recherche de solutions alternatives aux opérations classiques de police menées sur le mode « coup de poing » ou « ratissage » pour lutter contre l'insécurité et la grande criminalité. Partant de l'idée que la police doit se rapprocher des citoyens, à la fois physiquement et par un agenda qui soit adapté à la demande locale ainsi qu'en mobilisant les ressources et le savoir des communautés, le Gouvernement a promu via la doctrine de police de proximité le partenariat avec les communautés. Dès 2005, les Comités locaux de sécurité que l'Etat va progressivement installer à l'échelon des villages et des secteurs de commune vont être, en quelque sorte, l'instrument et le cœur de cette politique. Ils vont jouer le rôle de plateforme de concertation et de mobilisation de la participation de la communauté dans la gestion de l'insécurité.

#### *Le contexte*

L'introduction des CLS au Burkina s'inscrit dans un contexte de faible, voire très faible, densité policière. En 2009, 156 des 350 départements (administratifs) du pays ne sont toujours pas couverts en permanence par une force de sécurité intérieure. La densité policière y était faible : on compte 1 policier pour 2000 habitants. Même si l'objectif du Gouvernement est d'arriver à terme à doubler les effectifs de police et d'arriver à une densité d'un 1 policier pour 1000 habitants. En comparaison internationale, ce taux reste faible : les standards onusiens préconisent 1 policier pour environ 400 habitants. Le CLS, dans ce contexte, va être conçu comme une structure permettant de mobiliser la participation des communautés locales dans la fonction de prévention de l'insécurité. Organisation de masse, censée être installée dans tous les villages et les secteurs que compte le territoire, ils vont permettre d'augmenter l'offre de services de la police.

L'essentiel des arguments officiels qui vont présider à l'introduction des CLS en 2005 – et que l'on peut lire dans le premier plan quinquennal de police de proximité au Burkina Faso (décret du 18 mai 2005) – font état d'une structure et d'une culture policières dépassées. Les institutions policières sont jugées trop réactives, trop centralisées ou encore trop cloisonnées. C'est la tâche de la nouvelle doctrine de police de proximité de permettre un changement radical dans l'approche. Celle-ci, que la loi relative à la Sécurité intérieure préconisait déjà (2003), entend mettre en avant trois nouveaux principes qui doivent guider l'ensemble des forces de sécurité intérieures : a) le rapprochement avec les populations, b) un partenariat avec les

populations dans la gestion de la prévention et c) une approche sur le mode de la résolution de problèmes.

Dans cette optique, les CLS vont être un des instruments de cette nouvelle politique de la police. Ils vont permettre le décloisonnement et le rapprochement avec les communautés, être la pierre angulaire des partenariats et se focaliser sur la prévention. L'installation progressive des CLS va s'accompagner bien sûr d'autres mesures plus policières : formation en matière de police de proximité et de résolution de problèmes, décentralisation des organisations policières (gendarmerie et police) avec des centres de décision plus rapprochés des communautés ou encore déploiement d'effectifs (notamment féminins) et de matériels roulants sur le territoire. Les CLS vont donc être le prolongement de la police dans les communautés tout en garantissant, comme on va le voir plus loin, un consensus local sur l'agenda sécuritaire. C'est un point important du mécanisme sur lequel on va revenir.

### *L'année 2010 et la réorientation*

L'année 2010 est en quelque sorte une année charnière au Burkina Faso. Deux processus parallèles ont apporté du changement. Le premier a été l'exercice d'évaluation du premier plan quinquennal de police de proximité et l'adoption concomitante de la nouvelle Stratégie nationale de sécurité intérieure. Le second a été l'initiative de la mairie de Ouagadougou pour reprendre de fond en comble la manière dont elle approche le problème de l'insécurité urbaine. Ces deux processus n'ont pas entièrement convergé pour donner lieu à une nouvelle approche cohérente au niveau national, mais ont, chacun de leur côté, donné lieu à des plans réorientant assez fondamentalement les approches.

En gros, et on y reviendra dans une section conclusive, la nouvelle Stratégie nationale de sécurité intérieure et le 2<sup>ème</sup> plan quinquennal de police de proximité qui l'a suivie, proposent un recentrage des CLS autour de la notion de sécurité humaine et un meilleur ancrage des CLS dans le référent socioculturel local avec l'accompagnement et l'encadrement des initiatives communautaires en matière de sécurité. Les initiatives de la mairie de Ouagadougou, de leur côté, s'attachent à intégrer les différentes politiques notamment en matière de planification urbanistique, de politique sociale et de politique de sécurité dans la perspective d'améliorer la sécurité. La démarche de Ouagadougou fait appel à un modèle de CLS que l'on qualifie dans cette étude d'institutionnel et qui est très différent du modèle adopté jusqu'ici par le Burkina Faso dans les secteurs et les villages.

La présentation des CLS ici portera essentiellement sur les CLS tels qu'ils sont conçus dans le premier plan quinquennal, qui relèvent, selon notre terminologie, d'un modèle communautaire.

## 4.2 La fondation légale des Comités locaux de sécurité

### *La loi relative à la sécurité intérieure*

Les CLS au Burkina Faso sont pratiquement dérivés directement de l'introduction de la police de proximité et en sont un des instruments clefs. Ce qui est particulier au Burkina est le fait que la police de proximité soit inscrite dans une loi d'orientation des forces de sécurité intérieure. Contrairement en effet à la pratique dans la plupart des pays, les principes de la police de proximité sont inscrits dans la

#### **Encadré no 6**

##### **Loi relative à la sécurité intérieure de 2003**

Chapitre I : Définition et mise en œuvre de la police de proximité

Article 7 : La sécurité des personnes et des biens, le maintien de la sécurité et de la paix publiques sont garantis par l'Etat et assurés par la force publique avec le concours des citoyens à travers la mise en œuvre d'une police de proximité.

Article 8 : La police de proximité consiste à intégrer au mandat opérationnel des forces de sécurité intérieure la participation des communautés dans la gestion de la sécurité par la prévention de l'insécurité et de la criminalité à travers l'identification concertée des problématiques locales de sécurité, la recherche de solutions et leur application.

Article 9 : La promotion de la police de proximité s'exécute à travers le développement de la prévention et une gestion professionnelle de la répression dans le respect des droits humains.

Article 10 : L'organisation du partenariat et la participation des communautés à l'exercice de la police de proximité doivent viser à :

- recueillir des avis pouvant servir d'indication aux activités des services de sécurité et identifier les attentes et les besoins des populations locales en matière de sécurité ;
- créer un lien de communication et organiser la coopération entre les services de sécurité et les populations locales dans la prévention de l'insécurité.
- Les modalités de la mise en œuvre du partenariat entre les services de police et les différentes communautés sont déterminées par décret.

loi. L'intégralité du chapitre I de la loi relative à la sécurité intérieure de 2003 y est consacrée.

La loi sur la Sécurité de 2003, qui s'applique à l'ensemble des forces de sécurité intérieures du pays (la gendarmerie et la police nationale, mais aussi les polices municipales), érige la police de proximité au rang de « principe » d'orientation de la sécurité intérieure (art. 6). Elle est l'un des six principes d'orientation. L'intégralité du chapitre I de la loi sur la Sécurité, à savoir les articles 7 à 10, lui est consacrée. La loi mentionne « la participation des communautés dans la gestion de la sécurité par la prévention de l'insécurité et de la criminalité à travers l'identification concertée des problématiques locales de sécurité, la recherche de solution et leur application » (art. 8), le « partenariat » ainsi que la « participation des communautés à l'exercice de la police de proximité » (art. 10).

### ***Le décret sur les CLS du 12 mai 2005***

Sans nommer explicitement les CLS, la loi dispose que c'est un décret qui doit déterminer les « modalités de la mise en œuvre du partenariat entre les services de police et les différentes communautés ». Ce fut chose faite avec la signature du décret n°2005-245 du 12 mai 2005 portant création, composition, attributions et fonctionnement des comités locaux de sécurité. L'intégralité du décret figure dans les annexes.

Le décret, quant à lui, annonce un arrêté d'application devant apporter plus de précisions sur les CLS. Cet arrêté n'a pas été pris, en partie parce que les autorités ont voulu expérimenter le mécanisme avant de le fixer dans des textes.

### ***Liste des textes juridiques principaux sur les CLS et la police de proximité (liste)***

Loi relative à la sécurité intérieure No 032-2003/AN

Décret n°2005-245/PRES/PM/SECU/DEF/MATD/MJ/MFB/MPDH 12 mai 2005 portant création, composition, attributions et fonctionnement des comités locaux de sécurité. Ce décret abroge toutes les dispositions antérieures contraires notamment celles du décret n°98-379 PRE/PM/MATS/DEF du 15/09/98 portant création, composition et attributions de comités consultatifs de sécurité

Décret n°2005-263/PRES/PM/SECU/DEF/MJ/MATD/MPDH du 18 mai 2005 portant adoption du Plan d'Action de mise en œuvre de la police de proximité au Burkina Faso

## **4.3 La fonction des CLS**

Les CLS au Burkina ont deux fonctions principales. Ces fonctions sont formulées dans la loi relative à la sécurité intérieure de 2003 et explicitées dans le décret de 2005 (cf. encadré no 7).

La première fonction est celle de plateforme formelle de consultation des populations (via leurs représentants) en matière d'insécurité locale afin de mieux adapter la réponse policière. En pratique, la consultation ne se limite pas à recueillir les besoins et les attentes en matière de sécurité mais englobe la manière dont s'exerce le pouvoir de la police localement. En ce sens, cette fonction est celle d'une *gouvernance civile de la police*. On pourrait dire ici que le CLS sert à créer un consensus local sur l'agenda policier ainsi que la manière dont s'exerce le pouvoir policier.

La seconde fonction principale vise un objectif de mobilisation de la participation des communautés à la prévention de l'insécurité. Le CLS permet à la police de communiquer des informations sur l'insécurité et d'en recevoir. En principe cette deuxième fonction est proche, sinon identique, de celle que l'on retrouve dans les schémas ou programmes de « crime watch » aux Etats-Unis, en Europe, en Amérique latine ou ailleurs. La plateforme constituée par le CLS sert alors d'instrument de communication directe entre forces de police et population pour

**Encadré no 7**  
**L'article 10 de la loi relative à la sécurité intérieure de 2003**  
**du Burkina Faso**

« L'organisation du partenariat et la participation des communautés à l'exercice de la police de proximité doivent viser à :

- recueillir des avis pouvant servir d'indication aux activités des services de sécurité et identifier les attentes et les besoins des populations locales en matière de sécurité ;
- créer un lien de communication et organiser la coopération entre les services de sécurité et les populations locales dans la prévention de l'insécurité. »

Le décret du 12 juin 2005 reformule ce mandat en parlant de 4 « attributions » du Comité local de sécurité :

- « donner des avis susceptibles d'orienter les activités des services de sécurité ;
- identifier les attentes et les besoins des populations locales en matière de sécurité ;
- créer un lien de communication entre les services de sécurité et les populations locales ;
- organiser la coopération entre les services de sécurité et les populations locales dans la prévention de l'insécurité. »

améliorer la prévention de la criminalité.

En Belgique, pour ne prendre qu'un exemple et élaborer sur la seconde fonction des CLS au Burkina, ces schémas de « crime watch » portent l'appellation de « partenariats locaux de prévention ». Les partenariats locaux de prévention belges s'organisent à l'échelon d'un quartier ou d'un groupe corporatiste (les hôtels, les commerçants, etc.). Ils dépendent largement de l'initiative locale et, lorsqu'une association ou un groupe en fait la demande, un accord vient sceller le partenariat. L'accord régule la communication entre la police et la population en matière de prévention de la criminalité. Les partenariats belges sont gérés par un comité de pilotage ou un coordonnateur, appliquent une charte modèle (code de conduite), sont limités par la loi sur les milices privées de 1934, précisent que ces groupes ne peuvent prendre des plaintes et n'ont pas d'autorité spécifique par délégation de pouvoirs policiers pour gérer la sécurité. Outre l'aspect de gouvernance civile, les CLS au Burkina ont des attributions très similaires aux partenariats locaux de prévention belges. Mais contrairement aux partenariats belges, ils sont obligatoires pour les villages et secteurs.

#### **4.4 Le contenu et les pouvoirs des CLS**

Les CLS au Burkina ne sont pas investis de pouvoirs de police. Dès leur introduction, le gouvernement a insisté sur le fait qu'ils ne disposaient d'aucune délégation de pouvoir de police et qu'il n'avaient, notamment, pas de pouvoirs d'arrestation. Les textes précisent que le partenariat avec les communautés ne s'applique qu'à la « prévention » de l'insécurité, le Gouvernement du Burkina Faso a voulu éviter l'amalgame avec les milices et démarquer la démarche de comités de vigilants.

Les CLS ont cependant une fonction opérationnelle dans la « gestion » de la prévention de l'insécurité et, on vient de lire dire, cette fonction peut être assimilée à ce que les « partenariats locaux de prévention » belges font. Le modèle s'inspire des schémas de « crime watch ». Ils informent la police sur des comportements suspects et diffusent au sein de la communauté les conseils prodigués par la police en matière de prévention.

Les compétences des CLS ne sont que consultatives pour ce qui concerne l'agenda policier et la manière dont le pouvoir de police s'exerce sur leur territoire de rattachement. En ce sens, ils ont une fonction d'influence et non de décision. Le décret de 2005, d'ailleurs, n'établit pas de mécanisme de décision pour cette raison.

Avec la réorientation qui a eu lieu depuis 2010, le CLS pourrait jouer un rôle de gouvernance ou d'interface avec ce qu'il est convenu d'appeler, au Burkina Faso, les « initiatives locales de sécurité » ou les « initiatives communautaires de sécurité ». La dénomination désigne des « polices informelles » issues des communautés, qui s'organisent de diverses manières pour assurer la protection de ces dernières. Le CLS, à l'avenir, pourrait jouer un rôle dans l'encadrement et la gouvernance de ces initiatives que le nouveau plan quinquennal de police de proximité entend accompagner et promouvoir. Ces initiatives resteront encadrées par le code pénal et

la loi sur les milices. Les milices sont interdites au Burkina Faso de même que le port d'arme non autorisé.

## 4.5 Le dispositif local des CLS

### *Périmètre des CLS*

Les CLS, au Burkina, sont une organisation de masse. Etant implantés à l'échelon administratif le plus bas du département ou de la commune – soit respectivement dans tous les villages et les secteurs – plus de 8000 CLS sont prévus sur l'ensemble du territoire.

Selon les chiffres officiels<sup>4</sup> de décembre 2009, sur les 8317 CLS escomptés, 5822 CLS étaient nommés, 3080 installés et seulement 1663 étaient considérés comme opérationnels. Ce dernier chiffre correspond à un taux de 20%.

L'autorité de tutelle des villages et des secteurs peut être soit le maire soit le préfet. Tout dépend du fait s'ils sont rattachés ou non à une commune qui a statut de collectivité locale. Au Burkina Faso, en effet, la constitution et la loi sur la décentralisation ont introduit les notions de collectivités locales – les provinces et les communes. Celles-ci sont dotées de la personnalité morale et d'une autonomie juridique et financière. Il y a deux types de communes : les communes rurales et les communes urbaines. Pour avoir le statut de commune, il faut avoir une capacité financière minimale. Faute de pouvoir démontrer cette capacité, les villages sont administrés directement par l'Etat. Une commune peut donc administrer des villages et des secteurs. Les villages et secteurs dans une commune ont pour autorité de tutelle le maire ; ceux qui ne sont pas rattachés à une commune ont pour autorité de tutelle le préfet du département de juridiction.

### *Composition et fonctionnement du CLS*

#### *Les membres*

Présidés par un Conseiller municipal résident du village, les CLS sont composés de dix membres. 8 d'entre eux sont des représentants des « couches socio-professionnelles du village ou du secteur ». Ce sont donc des structures essentiellement communautaires, centrées sur la société civile.

L'autre partenaire du CLS sont les forces de sécurité intérieure, représentées dans les CLS par un membre de chaque corps territorialement présent.

Un bref excursus sur le système des forces de sécurité intérieure est utile à ce stade pour comprendre le système de représentation de ces forces dans les CLS. Dans les faits, la gendarmerie et la police nationale sont compétentes sur l'intégralité du territoire. Bien qu'un décret portant sur la répartition du territoire entre ces deux

---

<sup>4</sup> Communication à l'auteur du chef de la police de proximité au Burkina Faso, Paul Zagre (11.05.2011).

grands corps ait été prévu de longue date, aucune décision n'a été prise à ce jour. Il en résulte que la police nationale tend à sortir du périmètre urbain et la gendarmerie occupe souvent le terrain urbain. Certains départements sont couverts par les deux forces, d'autres par une seule et, enfin, d'autres (presque la moitié) par aucune. Depuis l'entrée en vigueur de la loi sur la décentralisation, le système de police au Burkina Faso a vu l'apparition de forces de police municipales. La capitale, Ouagadougou dispose d'une police municipale depuis 1995. 25 communes urbaines se sont dotées de telles forces municipales aujourd'hui. Les polices municipales n'ont cependant pas de compétences judiciaires ; leurs compétences se limitent à la police administrative.

Les forces de sécurité sont représentées au sein des CLS de village et de secteur chacune par un représentant selon qu'elles couvrent ou non la zone. Le décret de 2005 sur les CLS ne prévoit cependant pas une représentation de la police municipale. Sachant que les forces de police municipales sont des forces de proximité, cela a fréquemment été reconnu comme une déficience du décret de 2005.

On peut relever ce qui paraît être une autre anomalie. Le « délégué de village » n'est pas désigné *ex officio* dans les CLS. C'est pourtant lui, selon le décret N°2003-218/PRES/PM/MATD du 25 avril 2003 sur les compétences des autorités administratives, qui est représentant des forces de police dans le village.

L'administration civile, que ce soit les services sociaux, de la jeunesse ou d'autres services de l'Etat ou des collectivités publiques, n'y est pas représentée. On note aussi que le CLS n'a aucun membre *ex officio* des comités de développement des villages.

Finalement, la composition essentiellement communautaire des CLS au Burkina Faso reflète leur fonction. Ils servent à gérer la relation police-communauté et non à coordonner une politique publique de prévention intégrée ou une politique locale de développement humain. Avec les développements intervenus en 2010 (nouvelle Stratégie nationale de sécurité intérieure et projet de Ouagadougou), les choses pourraient changer. On y reviendra plus loin.

### ***La présidence des CLS***

Les CLS sont présidés par un des deux conseillers municipaux résidents du village ou du quartier désigné par l'autorité de tutelle. Ces derniers (le village et le secteur) ont des élus sachant que les villages et secteurs sont des arrondissements électoraux.

### ***Les modalités de désignation des membres***

A part les membres des forces de sécurité désignés *ex officio*, c'est l'autorité de tutelle, le maire ou le préfet, qui nomme formellement les 8 représentants de la société civile. Cette nomination a lieu cependant sur *désignation préalable* par la communauté, ainsi que le précise le décret du 12 mai 2005. Les modalités de la désignation, la manière dont elle se déroule, n'est pas précisée par le décret. Le décret de 2005 précise seulement que le critère de représentation au sein des CLS

de la société civile est la « couche sociale ». Les 8 membres doivent donc représenter en théorie les différentes couches sociales des villages et secteurs.

### *Finances*

Les membres ont droit à des jetons de présence pour les réunions mensuelles mais, en principe, œuvrent bénévolement. Les CLS ne bénéficient pas de subsides nationaux.

### *Le rythme des réunions*

Les réunions sont mensuelles.

### *Mécanisme de décision*

Il n'y a pas de mécanisme de décision explicite, comme un vote majoritaire par exemple. Les CLS sont plutôt des plateformes de formation d'un consensus.

### *Un secrétariat*

Un Secrétaire est désigné parmi les membres du CLS. Son cahier des charges n'est pas précisé par le décret de 2005. Il est en revanche précisé qu'un procès-verbal est rédigé pour chaque séance et que ces procès-verbaux sont transmis à la police et à l'autorité de tutelle.

### *Le produit ou output du CLS*

Le produit d'un CLS n'est ni un plan stratégique intégré local de prévention ni un contrat passé avec l'Etat national pour l'obtention de subsides nationaux pour la prévention de la criminalité locale. Le CLS, au Burkina Faso, est plutôt, comme on l'a vu, une structure qui permet la gestion opérationnelle de la prévention et, en ce sens, un organe opérationnel qui va mener des actions de sensibilisation des communautés. Il n'existe cependant pas, à ce jour, d'étude empirique sur ce que font concrètement les CLS au Burkina Faso ni, à notre connaissance, de vision globale sur les programmes de prévention qui sont mis en œuvre par le biais des CLS.

## **4.6 Le dispositif national des CLS**

### *La définition de la prévention*

Il n'existe pas, au Burkina Faso, d'organe interministériel dédié qui réunisse les différents ministres concernés par la prévention de l'insécurité (modèle français) ou un comité consultatif national chargé de définir les grandes lignes de la police de

prévention de l'insécurité (Belgique). Typiquement, dans ces cas, les ministères impliqués sont ceux de la politique de la ville, l'action sociale, la jeunesse, le ministère public et les ministères en charge des forces de sécurité intérieure.

Au Burkina Faso, c'est le ministère de la Sécurité qui est en charge de la coordination des forces de sécurité intérieure d'une manière générale<sup>5</sup> et, en cette qualité, il coordonne également la définition des standards en matière de prévention. Le champ de la prévention définie par ce ministère reste « policier » contrairement à ce qui est en vigueur en France ou en Belgique, pour ne prendre que ces deux exemples, où la politique de prévention est interministérielle. Avec la réorientation esquissée par la nouvelle Stratégie nationale de sécurité intérieure, le champ semble s'élargir désormais à la sécurité humaine. Il est encore trop tôt pour savoir quel impact aura cette réorientation sur les CLS. Le nouveau plan quinquennal de la police de proximité (2011-2015) annonce la révision du décret de 2005 à ce propos et une meilleure articulation avec les organes de développement.

### *Le dispositif de financement*

Il n'existe pas non plus de mécanisme de financement des CLS ou des projets menés par les CLS. Les villages et secteurs n'étant pas des collectivités locales, mais des entités purement administratives, ils n'ont pas d'autonomie financière et juridique. Contrairement aux communes, ces entités ne peuvent pas passer des contrats avec l'Etat central. C'est une contrainte importante qui ne permet pas aux CLS d'avoir une politique autonome et susceptible de financement via un subside avec l'Etat. Les CLS semblent, au Burkina, déplorer l'absence de financements nationaux et la problématique a tout lieu de s'amplifier dès lors que le concept de police de proximité entend promouvoir les initiatives locales de sécurité. Sans stimulus de l'Etat, ces initiatives pourraient rester déconnectées de l'Etat et les CLS manquer des ressources indispensables pour accompagner et promouvoir ces initiatives.

La situation pourrait être amenée à changer dans le cas de la municipalité de Ouagadougou qui, en théorie, dispose de l'autorité nécessaire pour signer des conventions de financement avec l'Etat national. Son statut de collectivité locale le lui permet en effet.<sup>6</sup> Mais cela nécessiterait la mise en place, au niveau national, d'un mécanisme de financement qui, à ce stade, n'existe pas. Il n'y a pas d'équivalent au fonds de sécurité belge ou au fonds de prévention français qui serait géré par un organe national et entièrement dédié à des projets locaux de prévention. Toute mesure, à ce stade, restera *ad hoc* au Burkina Faso.

---

<sup>5</sup> Décret n°2001-292/PRES/PM/SECU/DEF/MATD du 20 juin 2001 (JON°28 2001)

<sup>6</sup> L'article 9 du Code général des collectivités locales précise dans son alinéa 2 que la collectivité locale peut « passer des contrats avec toutes personnes physiques ou morales, privées ou publiques, dont l'Etat, les autres collectivités territoriales et les établissements publics ou établir des rapports de coopération avec des organisations extérieures au Burkina Faso dans le respect de la souveraineté et des intérêts de la nation. »

## *Les institutions nationales*

Tout l'appui aux CLS vient de la direction de la police de proximité du ministère de la Sécurité. Le décret de 2001 sur la coordination des forces de sécurité intérieure<sup>7</sup> dispose que c'est le ministère de la Sécurité qui est responsable de la coordination et c'est sans doute sur ce décret que repose le rôle joué dans la police de proximité par le ministère de la Sécurité.

Le 1<sup>er</sup> plan quinquennal avait prévu une déconcentration des forces de sécurité, avec des délégations de pouvoir décisionnaire à un niveau déconcentré. Dans son bilan de 2010, le Gouvernement note que cette déconcentration devrait conduire à la formation au niveau des régions (17 au Burkina Faso) de centres de compétence permettant à l'information de mieux circuler et aux bonnes pratiques locales d'être mieux gérées.

## **4.7 Le lien avec les autres organes**

### *Les Conseils de développement de village*

Aucun lien organique n'est prévu dans le décret sur les CLS avec les conseils de développement de village créés par l'art. 222 du Code général des collectivités locales. Ces conseils de développement de village sont chargés, sous l'autorité du conseil municipal notamment, de contribuer à l'élaboration et à la mise en œuvre des plans communaux de développement (art 223). Avec le recentrage préconisé en 2010 sur la sécurité humaine, il est probable qu'un lien organique entre les CLS et les Conseils de développement de village soit imaginé. Pour l'instant, ces deux institutions de village sont complètement déconnectées.

## **4.8 Défis et perspectives**

La publication de la Stratégie nationale de sécurité intérieure a été l'occasion de dresser le bilan du plan quinquennal de police de proximité et de la réorienter. Cette réorientation prend forme notamment dans le nouveau plan quinquennal de police de proximité (2011-2015). Le projet de sécurité urbaine de Ouagadougou s'y réfère également.

### *Un meilleur ancrage dans le référent social*

A l'heure du bilan, le Gouvernement fait le constat que la « greffe » n'a pas pris, ou du moins pas entièrement pris, entre le CLS et les communautés locales. La vision incarnée par le modèle de CLS adopté par le premier plan quinquennal est qualifiée de trop « top down ». Elle a été imposée aux communautés sans tenir compte du

---

<sup>7</sup> Décret n°2001-292/PRES/PM/SECU/DEF/MATD du 20 juin 2001(JON°28 2001) portant création d'une Coordination des Forces de Sécurité Intérieure

« référent social », peut-on lire dans le document stratégique du Gouvernement. Bien que les CLS aient été conçus comme des structures communautaires, les communautés s'y sont trouvées à l'étroit en quelque sorte. Ce que la Stratégie nationale de sécurité intérieure appelle les initiatives locales ou communautaires - essentiellement des polices informelles à l'initiative des communautés locales -, n'ont pas trouvé place dans le mécanisme. Déconnectés de ces initiatives, les CLS sont devenus parfois des structures dormantes ou moins opérante qu'en envisagé initialement. Or les polices informelles ont souvent leurs racines dans des pratiques ancestrales – le cas des associations de chasseurs « Dozos » est un cas d'école - et, dans certains cas, sont de nouvelles initiatives des communautés qui régissent à une criminalité galopante par l'organisation de systèmes communautaires d'autoprotection. Ces structures jouent également un rôle non négligeable dans ce qu'on est tenté d'appeler le « green policing » ou la préservation de l'écosystème dans des zones fragiles et vulnérables. Ces polices informelles, entièrement protégées par les communautés locales, cherchent une reconnaissance de l'Etat.

Le nouveau plan quinquennal de la police de proximité vise notamment à promouvoir et accompagner les initiatives communautaires et cet accompagnement passera sans doute par une réécriture du décret de 2005 sur les CLS. La réflexion sur la question est en cours. Il faut rappeler que la Burkina Faso interdit les milices et que le code pénal punit la détention et le port prohibé d'armes. Le Burkina dispose d'une loi sur les sociétés de gardiennage. Peut-être que la solution pourrait venir d'une réflexion sur un décret portant sur des auxiliaires de police qui disposeraient, comme c'est le cas en Grande-Bretagne ou en Belgique, d'une délégation minimale de compétences de police.

### *La sécurité humaine*

La nouvelle Stratégie nationale de sécurité intérieure entend également réorienter thématiquement les CLS. La stratégie de sécurité doit s'articuler, selon le Gouvernement, dans une stratégie plus globale de « sécurité humaine » et, pour cette raison, un cadre de concertation commun entre le CLS à vocation sécuritaire dans le sens étroit de la lutte contre la délinquance et les structure de développement (les comités de développement de village notamment) doit être imaginé. Ce lien, on l'a vu, est inexistant dans le dispositif actuel. Dans son nouveau plan quinquennal de police de proximité, il est prévu d'engager la réflexion sur la perspective d'un cadre unitaire de traitement des questions de sécurité et de développement au niveau des villages.

### *Le dispositif institutionnel national*

Toujours dans le bilan tiré de l'expérience de la mise en œuvre du premier plan quinquennal, la Stratégie nationale de sécurité intérieure estime que l'architecture institutionnelle de la police de proximité doit être revue. Parmi les facteurs qui ont ralenti le développement des CLS, l'absence d'une plateforme de gestion des bonnes pratiques et de partage de l'information sécuritaire à l'échelon régional

figure en bonne place. Une structure de gestion de ce type faciliterait le travail de la police et des CLS.

Les CLS ont également pâti de l'absence d'un mécanisme de financement du partenariat imaginé par le biais des CLS. Il n'existe pas, on l'a vu, de fonds spécial à l'échelon national ou provincial qui permette de soutenir des initiatives locales spécifiques. Le dispositif national de soutien aux CLS, aux initiatives locales ou encore au plan local de prévention que telle ou telle municipalité pourrait concevoir, pêche par manque de ressources. On peut noter ici que l'existence d'un mécanisme de financement national, que ce soit aux Etats-Unis, en France ou en Belgique, a été le carburant du développement rapide de la police de proximité dans ces pays et du dynamisme démontré par les municipalités pour se doter de plans de prévention intégrés.

### *La formation*

La question de la formation des différents acteurs engagés dans les CLS reste également d'actualité à l'heure du bilan. Le premier plan quinquennal avait déjà mis l'accent sur les formations et les sensibilisations à tous les niveaux sur la police de proximité et les rôles et tâches des membres des CLS: les policiers, les autorités locales, provinciales et des organes déconcentrés de l'Etat et, bien sûr, des membres des CLS eux-mêmes. Le nouveau plan quinquennal continue un programme de formation et sensibilisation qui reste donc d'actualité même 5 ans après l'introduction de la doctrine et du dispositif.

## **4.9 Le cas de Ouagadougou**

Avant de conclure, il convient de présenter avec un peu plus de détail qu'on ne l'a fait jusqu'ici l'expérience qui a démarré en 2010 à Ouagadougou. A la demande de la mairie de Ouagadougou et via un financement conjoint du PNUD et de UN Habitat, un projet s'inspirant du modèle institutionnel véhiculé notamment par le programme *Safer Cities (Villes plus sûres)* a été conçu et démarré à l'échelon de la capitale Ouagadougou.

Le projet est original à plusieurs points de vue. Contrairement aux CLS de village et de secteur dont le programme est piloté par le Gouvernement, le projet de Ouagadougou est une initiative qui repose entièrement sur la mairie de Ouagadougou. Se prévalant des compétences en matière d'ordre public que lui reconnaissent le code général des collectivités locales et le code de procédure pénale, il appartient au maire, selon l'esprit de la loi, de fixer les priorités et d'assumer la responsabilité finale de la politique de sécurité dans sa commune. C'est cette interprétation des textes qui permet au maire d'organiser une plateforme de concertation entre les différents acteurs de la prévention pour décloisonner, à l'échelle de sa commune, les politiques.

Une plateforme de concertation entre les ministères et services de la collectivité de Ouagadougou a été mise en place. Celle-ci doit se servir d'une *analyse diagnostic*

*partagée* de l'insécurité et de ses causes dans le but de coordonner les différentes politiques via un *plan d'action de prévention de l'insécurité publique et de la violence urbaine* agréé par les partenaires.

C'est un arrêté municipal en septembre 2007 qui a mis sur pied cette plateforme appelée *comité thématique* et regroupant des responsables de la police nationale, de la police municipale, du service d'urbanisme, du service de l'environnement, de la santé publique, des représentants de la société civile et des personnes ressources. Le comité est présidé par l'adjoint au maire. En 2010, le projet PNUD/UN-Habitat a créé la CAUPI (Coalition des acteurs urbains pour la prévention de l'insécurité) pour fonctionner au niveau de la municipalité comme l'organe de pilotage du premier plan d'action de prévention. A ce dispositif s'ajoutent des coordinations à l'échelon des arrondissements de Ouagadougou réunissant des chefs de services municipaux concernés. Contrairement aux CLS de villages et de secteur, le CAUPI est un CLS dominé par les « institutionnels » à l'instar de ce qui se fait en Belgique ou en France. La police municipale en fait partie. Le CAUPI est présidé par le maire.

Au niveau de la police municipale, un observatoire de la violence est créé et appuyé par le projet. Le diagnostic de sécurité à Ouagadougou a été mené en étroite collaboration avec cet observatoire qui, à terme, devrait en être le dépositaire. Le diagnostic, de manière classique, comprend une étude de victimisation et l'analyse de statistiques policières en premier lieu. Finalement, des structures de suivi des « micro-projets » du plan stratégique de prévention de l'insécurité publique et de la violence urbaine sont mises en place.

Le deuxième volet du projet a une ambition nationale puisqu'il projette de formuler le cadre réglementaire pour mettre sur pied, à l'échelon communal, des cadres de concertation entre acteurs engagés dans la prévention de l'insécurité publique qui permettent de déboucher sur les plans locaux de prévention contre l'insécurité. Ces plans locaux doivent être opérationnalisés jusqu'à l'échelon des secteurs et des villages. Le troisième volet concerne un plan de lutte contre les armes légères qui, en soi, s'avère une des composantes à intégrer dans un plan stratégique de prévention de l'insécurité.

Le projet de « sécurité urbaine » de Ouagadougou, dans le fond, propose de revoir le dispositif actuel des CLS, du moins à l'échelon des communes urbaines ou à statut spécial. Plutôt que le village ou le secteur, le périmètre d'intervention est celui de la commune. C'est à cet échelon que les différentes autorités (administratives et des collectivités locales), avec des représentants de la société civile et des experts, doivent pouvoir disposer d'une plateforme de concertation pour s'accorder sur une approche commune en matière de prévention de l'insécurité. Comment les plans stratégiques qui résulteront de la concertation seront financés ou comment les organes de gouvernance locaux de la prévention de l'insécurité « travailleront » avec les CLS sont des questions qui trouveront des réponses en cours de projet. A ce stade de la réflexion, il n'est pas encore question de mettre en place un Fonds national permettant de financer des projets locaux. Ces mécanismes pourront faire l'objet d'une réflexion dans une seconde phase. Les responsables du projet considèrent qu'ils sont dans une phase de transition. Ils voient aussi les CLS tels

qu'ils existent aujourd'hui comme des structures non pérennes bien qu'elles soient très utiles pour les sensibilisations à mener sur des thèmes qui seraient définis au niveau du plan stratégique municipal ou communal.

### **Encadré no 8 Le 1<sup>er</sup> plan quinquennal d'introduction des CLS et de la police de proximité en bref au Burkina Faso**

Le plan quinquennal a été conçu de la manière suivante, avec trois volets :

- I. Organisation du partenariat
  - a. Elaboration du décret portant création, composition, attribution et fonctionnement des comités locaux de sécurité
  - b. Mise à disposition des chefs de circonscription administrative, des maires ainsi que les responsables des services de sécurité du décret portant création, composition, attributions et fonctionnement des comités locaux de sécurité
  - c. organiser des séances de travail avec les chefs de circonscriptions administratives, les maires ainsi que les responsables des services de sécurité ;
  - d. organiser une cérémonie nationale et trois cent cinquante cérémonies locales d'installation des C.L.S. de villages et de secteurs ;
  - e. former les membres des C.L.S. ;
  - f. lancer les activités des C.L.S. ;
  - g. organiser par an des journées nationales de sécurité publique;
  - h. tenir les réunions mensuelles des C.L.S.
- II. Formation et sensibilisation
  - a. concevoir et développer des modules de formation en police de proximité et en droits humains aux écoles de police et de gendarmerie ;
  - b. organiser chaque année deux ateliers ou séminaires régionaux de formation en police de proximité au profit des personnels des services de sécurité sur le terrain.
  - c. concevoir et organiser chaque semestre un atelier ou séminaire provincial de sensibilisation en police de proximité au profit des autres acteurs de la prévention communautaire (autres services publics et couches sociales organisées de la population) ;
  - d. concevoir et réaliser à l'attention du public des conférences et des messages mensuels sur supports documentaires, audios et audio visuels, traduits dans les principales langues nationales ;
  - e. créer un site W.E.B. et lancer une revue périodique respectivement pour la Police et la Gendarmerie.
- III. Organisation institutionnelle
  - a. Programme de recrutement pour passer d'un ratio de 1 policier pour 2000 habitants à 1 policier pour 1000
  - b. Programme de coordination et de déconcentration des services
    - i. Ce programme aura pour finalité la création de structures de coordination des programmes, chargées d'impulser la politique de prévention communautaire et la réduction du rayon moyen d'action des services de sécurité à moins de 60 Km.
    - ii. La concrétisation de ce programme consiste essentiellement à réaliser et à rendre fonctionnel un nouveau plan de couverture sécuritaire du pays par l'implantation d'au moins un service de sécurité par département.
  - c. Un programme de déploiement de la police auprès des populations, avec notamment une police plus visible à l'échelle des quartiers

- d. Un programme d'amélioration des pratiques professionnelles, notamment en améliorant l'accueil du public et des victimes ainsi que la qualité des services via plus de contrôles de l'inspection
- e. Un programme d'institutionnalisation de la méthode de résolution de problème à travers l'association notamment des partenaires sociaux dans l'identification et la résolution des problèmes en clarifiant les rôles de chacun

## 4.10 Fiche résumé du développement historique des CLS au Burkina Faso

	Événement politique	Législation principale	Evolution clef	Dénomination
1995		décret n° 291/ PRES/MATS/MEFP du 05 juillet 1995 portant création et attributions de la police municipale	Création de la police municipale de Ouagadougou	
2003		Loi relative à la sécurité intérieure No 032-2003/AN	Introduit la police de proximité comme un des six principes d'orientation des forces de la sécurité intérieure	
2005		Décret n°2005-245/PRES/PM/SECU/DEF/MATD/MJ/MFB/MPDH du 12 mai 2005 portant création, composition, attributions et fonctionnement des comités locaux de sécurité.  Ce décret abroge toutes les dispositions antérieures contraires notamment celles du décret n°98-379 PRE/PM/MATS/DEF du 15/09/98 portant création, composition et attributions de comités consultatifs de sécurité	Introduit les comités locaux de sécurité (CLS) dans les <i>villages et les secteurs</i>	Change la dénomination des comités consultatifs de sécurité du décret de 1998 ; on parle désormais de Comités locaux de sécurité
		Décret n°2005-263/PRES/PM/SECU/DEF/MJ/MATD/ MPDH du 18 mai 2005 portant adoption du Plan d'Action de mise en œuvre de la police de proximité au Burkina Faso	1 <sup>er</sup> plan quinquennal d'introduction de la police de proximité au Burkina Faso	
2007	Lancement du projet PROPOLICE du PNUD		Soutien du PNUD au plan quinquennal d'introduction de la police de proximité	
	Demande de la mairie de Ouagadougou de participation au programme Ville plus sûres de UN Habitat	Décret du maire de la ville de Ouagadougou pour la création d'un comité thématique chargé d'assurer le suivi de l'étude diagnostics et de la définition d'un programme de prévention de la violence urbaine et de l'insécurité publique	Un premier diagnostic de la sécurité mené à l'échelle de Ouagadougou	
2010	Adoption en Conseil des Ministres de la Stratégie nationale de sécurité intérieure	Décret n° 2010-315/PRES/PM/SECU du 17 juin 2010 portant Adoption du Document de Stratégie Nationale de Sécurité Intérieure 2011-2020	Exigence de promotion et d'encouragement des « initiatives locales de sécurité », d'intégration dans la police de proximité du référent culturel et social local, de recentrage sur la sécurité humaine	Introduit officiellement les <i>Initiatives locales de sécurité</i>

		DECRET N° 2010-274/PRES/PM/SECU portant adoption du Plan d'action 2011-2015 de mise en œuvre de la police de proximité au Burkina Faso. JO N° 25 DU 24 JUIN 2010	2 <sup>ème</sup> plan quinquennal de police de proximité	
	Démarrage du Programme conjoint Renforcement de la sécurité urbaine à Ouagadougou		<p>Large projet d'appui à la mise en place d'un mécanisme de planification intégrée de la prévention de la sécurité, avec mise en place d'un dispositif de pilotage et de mise en œuvre à l'échelon de la municipalité de Ouagadougou; appui à la police municipale, avec en particulier un observatoire de l'insécurité ; appui à un programme de réduction des armes légères</p> <p>Prévoit l'appui à une législation portant sur l'établissement d'une planification intégrée à l'échelon municipal avec les organes appropriés (des CLS communaux !)</p>	

## Chapitre 5

# Les « Forums Communauté - Police » et les « Forums de Secteur » en Afrique du Sud

### 5.1 Le contexte général

Le contexte d'installation de formes locales de consultation de la population et de prévention de la délinquance prend en Afrique du Sud une forme bien particulière. Elle s'inscrit en effet dans la transition du pays vers la démocratie et la réforme de toute l'administration publique.

Sous l'apartheid, la police était un instrument de la politique raciale, de la discrimination imposée à la population noire. Le pouvoir était concentré au niveau central, les échelons locaux étant au plus bas niveau et strictement encadrés. Le niveau local était une extension du niveau national, une fonction centrale activée localement. Cela laissait peu de place pour la participation des communautés locales à la décision.

Les leaders de la nouvelle Afrique du Sud voulaient créer un espace pour la participation des communautés. La participation de la population fut la pierre de touche de la nouvelle démocratie qui vit le jour en 1994. Ils voulurent donc établir des cadres pour la participation de la population en lien avec les missions de la police.

Et, plus largement, ils prirent la décision de décentralisation de l'autorité politique et administrative, par exemple aux municipalités élues ou à de conseils de quartier (local councils, Ward committees). La constitution de 1996 donna le jour à trois niveaux de gouvernement séparés et interdépendants : un gouvernement national, neuf provinces et 284 municipalités. La section 152 de la constitution provisoire fait obligation aux autorités locales « d'encourager l'implication des communautés et des organisations communautaires dans les questions de gouvernement local ». En 1998, la loi sur les structures municipales permit l'élection par les citoyens de leurs représentants (conseillers et maires), reprenant les exigences de la constitution.

Cependant, la police ne fut pas décentralisée ou organisée de manière fédérale (comme en Belgique), ou même placée plus strictement sous une autorité civile déconcentrée (comme en France) ni liée aux autorités locales élues (comme avec les contrats locaux de sécurité européens).

## 5.2 Quelques étapes vers les Forum Communauté Police (FCP) : 1991-1999

### *La police et le régime, un enjeu pour la « paix nationale » en 1991*

Au début de l'année 1991, des mouvements violents déstabilisaient les grandes villes sud-africaines et des preuves de l'implication de la police dans ces violences faisaient surface. L'ANC décida alors de proposer un accord entre lui-même, le gouvernement et le mouvement Inkatha. Il fut signé le 14 septembre 1991.

L'ensemble des mesures légales prises en Afrique du Sud visaient à neutraliser le potentiel de déstabilisation du nouveau régime par la police. C'est dire la spécificité du contexte par rapport aux pays européens.

Parmi les articles généraux on trouve notamment l'affirmation que « la police doit tenter de protéger le peuple sud-africain de tous les crimes » et doit le faire de façon équitable (sans discrimination aucune entre les races ou d'autres critères). De plus, on lit que « la police doit être guidée par l'idée d'être redevable vis-à-vis de la société » et « doit se conduire de manière à conserver le respect et l'approbation du public », « a l'obligation de préserver les droits fondamentaux et constitutionnels de chaque citoyen ».

Bien que la police avait commencé dans certaines villes à établir des forums de liaison avec la communauté avant les accords (présidés par le chef de police local et ayant pour fonction de « consulter la population »), l'accord de paix nationale a posé de nouvelles bases plus fortes autour de ce même but.

L'accord a cherché à établir des structures dans lesquelles on rassemblerait des *inputs* représentatifs plus légitimes issus d'organisations politiques et sociales (ou communautaires) et ce à trois niveaux : local, régional et national. Au niveau national on trouve ainsi un Secrétariat de la Paix Nationale, et un Conseil de Police (police board), ainsi qu'une commission d'enquête (Commission of Inquiry) sur les méconduites des policiers. Au niveau régional et local était établi un comité de résolution des conflits (Regional and Local Dispute Resolution Committee). C'était la première fois en Afrique du Sud que des organismes politiques ou communautaires pouvaient être entendus pour produire des plans d'action policiers (police planning). Leur mandat était essentiellement de suivi et de conseil à l'exclusion de tout rôle dans le fonctionnement au jour le jour de la police. Le tout formait le premier cadre structuré de redevabilité de la police dans l'histoire du pays.

### *Huit ans plus tard : la police communautaire reste une priorité*

En 1999, le livre blanc du département de la sûreté et la sécurité confirmait que la police communautaire était la bonne approche pour améliorer le fonctionnement de la police.

Le 25 juin 1999, dans son allocation de début de mandat devant le Parlement, le Président de la République d'Afrique du Sud s'est engagé à prendre des mesures pour « renforcer les Forums Police Communauté pour améliorer leur capacité à mobiliser la population contre la délinquance et la coopération entre la population et les agences de sécurité », faisant des FPC « un des emblèmes de la lutte contre la délinquance et la violence ».

### **5.3 La police communautaire : les Forums Communauté – Police (Community Policing Forums)**

Les FPC sont le cadre de la police communautaire en Afrique du Sud. Nous traduisons Community Policing Forums (CPF) par Forums Population-Police (FPC). Comment ont-ils vu le jour ?

#### ***Les premiers pas, la constitution provisoire de 1993***

Les premières références à la police communautaire dans l'Afrique du Sud démocratique datent de la constitution provisoire de 1993 (loi n°200). Dans les articles 221, alinéas 1 et 2, la constitution prévoyait une loi qui établirait « des forums communauté police » (FCP) dotés de différentes fonctions, et notamment :

- la promotion de la redevabilité du service de police vis-à-vis des communautés locales and la coopération des communautés avec lui,
- le suivi de l'efficacité et l'efficience du service de police,
- un rôle de conseil au service de police en ce qui concerne ses priorités locales,
- l'évaluation des services rendus, de l'équipement de la police, de la prise et le traitement des plaintes, la protection des rassemblements publics, les patrouilles de voisinages, la poursuite des délinquants,
- la demande d'enquêtes sur les affaires policières au niveau local.

La section 22 du même texte prévoyait la mise sur pied d'un mécanisme de traitement des plaintes permettant une enquête indépendante.

Les principes ont ensuite été intégrés dans la loi de police (South African Police Service Act, n° 68 en 1995). La loi a créé un secrétariat civil pour la sûreté et la sécurité avec des capacités de supervision et de suivi, une direction des plaintes. La loi établit formellement et de manière détaillée le fonctionnement des FCP. La police par son représentant local et provincial avait la responsabilité de mettre sur pied un FCP dans chaque commissariat de police. De cette manière, la consultation de la communauté était structurée tout au long la structure de commandement du nouveau SPSA (Service de Police sud-africain), au centre, dans les provinces et dans chaque ville.

Le but des FCP était de construire une médiation entre la police et ceux qu'elle devait servir après des années de franche hostilité.

#### ***La consolidation des FPC. De la doctrine de police communautaire à l'assistance centrale.***

Il n'existe pas en Afrique du Sud de doctrine de police de proximité qui serait distincte de la mise sur pied des FCP. L'une est l'autre, et réciproquement.

En 1997, le département de la sûreté et la sécurité a publié sa doctrine de police communautaire (*The Community Policing Policy Framework and Guidelines*). De manière classique, étant donné l'influence britannique, l'approche était collaborative et partenariale,

opérant au niveau local et avec un accent sur la résolution de problèmes. On y trouvait aussi le fait de rendre des comptes localement comme obligation pour le SPSA.

Cette doctrine a été imprimée distribuée à tous les postes de police et institut de formation.

Ces réformes se sont accompagnées d'une démilitarisation des symboles (les grades, les uniformes).

Au niveau central, une nouvelle direction le « service national de réponse et de prévention de la délinquance était établi ». En son sein, on trouvait une unité des « projets partenariaux ». Le directeur de cette unité créa un « bureau national de la police communautaire » géré par un commissaire ayant pour mission, notamment :

- de produire la réglementation, les directives et guides pratiques,
- de guider et faciliter l'institutionnalisation de la police communautaire,
- de promouvoir des ateliers nationaux,
- d'assister la formation de la police communautaire.

Cette fonction d'assistance se comprend si l'on garde en mémoire que la responsabilité de mise en œuvre des FCP était placée par la loi sur les épaules du commissaire régional. Des « coordinateurs communauté – police » ont été nommés dans les neufs états-majors régionaux pour coordonner toutes les activités de facilitation des projets et ateliers au niveau des commissariats. La responsabilité était également placée sur les chefs des commissariats, mais cette fois pour tout ce qui était logistique et opérationnel.

Pour la police Sud-Africaine, la police communautaire consistait dans l'établissement et le maintien en fonctionnement des FCP. On pourrait dire que la police communautaire n'était pas une philosophie pour la police affectant toutes les fonctions de l'organisation, mais se résumait plutôt à installer des FCP, à une sorte d'ajout d'une excroissance au service de police, plus ou moins bien intégrée au fonctionnement des stations de police suivant les villes.

La loi donne trois types de responsabilités aux FCP :

- l'amélioration des relations entre la communauté et la police,
- la supervision de la police au niveau local,
- la mobilisation de la communauté pour participer à la lutte contre la délinquance.

On notera que les fonctions de contrôle et coproduction de la sécurité y sont mêlées, alors qu'elles sont potentiellement contradictoires.

## 5.4 Les FCP en détails

L'objectif des FCP est d'établir un partenariat entre la police et les communautés qu'elle doit servir afin qu'elles soient mieux protégées, que les besoins essentiels des communautés soient pris en compte, que la police leur rende des comptes, de rendre la police visible et donc dissuasive, de renforcer la confiance entre police et communautés.

## *La loi de police sud-africaine et les FCP*

Les FCP ont été introduits dans la constitution provisoire de 1993, mais ils n'ont pas été retenus dans celle, définitive, de 1996. Cela dit, la loi de 1995 sur la police fait référence à la constitution pour définir les FCP et leurs fonctions, indiquant qu'ils « peuvent » les remplir (*may*) et non qu'ils doivent les remplir.

Aujourd'hui, il est moins mis l'accent sur le renforcement des liens avec les communautés que sur leur contribution à la lutte contre la délinquance la lutte contre le sentiment d'insécurité, l'amélioration de la qualité de la vie, d'augmenter la légitimité de la police et d'agir sur les causes de la délinquance.

Les forums ont des objectifs fixés par la loi. Un FCP est un forum établi par la section 19-1 de la loi n°68 de 1995 qui établit le Service de Police d'Afrique du Sud (SPAF). Il s'agit d'un groupe de personnes issues de différentes communautés et de représentants de la police qui se réunissent pour discuter des problèmes d'insécurité dans leur communauté. Transparence, efficacité, redevabilité sont également recherchés.

En termes de localisation, la loi prévoit qu'un FCP doit être établi dans chaque commissariat de police.

Pour ce qui est des personnes consultées et des membres, pour l'établissement d'un FCP, la constitution stipule que le responsable du commissariat (*station commissioner*) doit :

- en premier lieu avoir consulté le maire ou son représentant dans la municipalité,
- puis, identifier les organisations de la communauté et les personnes intéressées issues de la communauté.

La liste des groupes inclut des représentants de tous les groupements existant dans la communauté, c'est-à-dire les groupes religieux, les structures de jeunesse, les groupes politiques, les clubs sportifs, les écoles, les associations de taxi. Les personnes qui ne sont membres d'aucun groupe ont le droit d'être incluses dans le FCP.

La question de la représentativité des membres est souvent posée. Ainsi à Johannesburg, les membres sont très largement blancs. Ce n'est pas le cas dans d'autres FCP comme à Alexandra, Yioville, Brixton ou Cleveland. Mais ces contre exemples ne forment pas la majorité des cas.

La représentation de la police se fait par la présence des responsables (par exemple de l'unité d'investigation, de l'unité des enfants, et d'autres). Le chef du commissariat doit toujours assister aux FCP.

Le fonctionnement pratique du FCP, tel que prévu par la constitution inclut :

- la promotion de la redevabilité locale et de la coopération locale,
- le suivi de l'efficacité et de l'efficience de la police qui vous sert,
- examiner et conseiller la police sur les priorités locales,
- examiner la fourniture des services tels que la répartition des ressources, la manière dont les plaintes sont traitées, les patrouilles des zones résidentielles et commerciales,
- garder des traces, produire des rapports et des recommandations au bénéfice du chef du commissariat, du commissaire provincial et du MEC.

De plus, le FCP pourra poser des questions sur la manière de faire de la police locale et demander des enquêtes si nécessaire.

Les citoyens peuvent signaler divers incidents aux CPF, des lieux à problèmes (par exemple où de la drogue est vendue), de supposés lieux de recel de biens volés, des caches de gangs, etc...

Comme il s'agit d'une coopération entre la communauté et la police, son effectivité dépend des personnes qui vont le mettre en œuvre, de leur conviction de l'utilité du dispositif et de leur implication.

### ***Les FCP : des entités juridiques autofinancées***

La constitution d'un FCP implique un certain nombre de choses. Tout d'abord, chaque FCP doit se constituer en entité légale et celui-ci doit respecter les principes énoncés dans la Constitution et dans la loi de police. Ceci inclut notamment :

- l'objectif du forum,
- la structure du forum,
- la manière de prendre les décisions,
- les procédures de financement,
- les procédures de blocage.

En matière de financement, les FCP recherchent par eux-mêmes leurs ressources (un peu comme s'il s'agissait d'un projet). Ils peuvent solliciter des donations (en équipement ou autre) ou lever des fonds pour leurs activités.

Cependant le statut des FCP a été discuté, notamment sur le point de savoir s'il s'agissait d'organes de l'Etat, et qu'à ce titre leur fonctionnement devait être assuré par l'Etat. La constitution de la République d'Afrique du Sud de 1996 (loi n°108, section 239) le laisse penser. Mais, le *Community Policing Policy Framework and Guidelines* publié en 1997 affirme que la participation aux FCP est volontaire (section 7.6). Il y a là une incertitude qui n'est toujours pas levée

### ***Les FCP : les participants et le code d'éthique***

En fonction des ressources, le FCP peut allouer plus ou moins de personnels aux tâches qu'il a à remplir.

En général, un FCP a de 20 à 30 membres actifs. Certains FCP ont des « sous forums » avec des thématiques particulières ou des populations cibles. Ainsi il peut exister le sous forum des taxis, des écoles, etc... Des villes ont établi des sous forum sur la loi ou sur la drogue qui font se rencontrer des experts et la population du périmètre d'une école par exemple.

Les membres du FCP doivent respecter un code de conduite. Le chapitre 7, section 18 à 23, article 68 de la loi de police sud-africaine. Par exemple, les membres du FCP ne peuvent procéder à des actes de police comme un contrôle d'identité. Le code leur indique qu'ils ne doivent pas outrepasser leur fonction. Ils peuvent être suspendus dans le cas contraire ou faire face à des sanctions disciplinaires en fonction du mode de constitution du FCP.

Les membres peuvent « être les yeux et les oreilles de la police », signaler des délits, indiquer qu'il y a une victime, donner des conseils sur les actions de prévention, contribuer à la résolution de conflits par exemple. Les abus de langage et les remarques sexistes sont proscrits. Les membres doivent se comporter dignement en public. Ils ne peuvent s'impliquer dans une activité s'ils ont consommé de l'alcool. Tout conflit d'intérêt potentiel d'un des membres doit être signalé au FCP et la presse s'est fait l'écho de rappels à l'ordre suite à des manquements<sup>8</sup>.

### ***Les structures intermédiaires entre le FCP et la direction centrale : les zones, les régions.***

La même loi prévoit qu'il existe des conseils de zone (*area boards*) et de région (*provincial boards*). Toutes les régions doivent avoir des conseils de province et de zone.

Par exemple à Johannesburg, le conseil de zone comprend 21 commissariats de police. Soweto n'en fait pas partie, et possède sa propre zone.

La fonction des conseils de zone et de région consiste en l'évaluation du fonctionnement des FCP de la province et de coordonner les efforts des différents FCP de la province.

En Afrique du Sud, le conseil exécutif (*executive council*, EC) d'une province est l'équivalent du cabinet du gouvernement provincial. Les membres du EC sont le *Premier* (le chef de l'exécutif du gouvernement provincial) et les cinq à dix membres qui ont le titre de membres auxquels on se réfère sous l'acronyme MEC. Le *Premier* nomme les membres qui sont issus de l'assemblée régionale.

Le conseil de province pour les FCP est chargé de transmettre les minutes et recommandations au MEC pour la sûreté public et la liaison. Sur leur base, les MEC pourront recommander des changements dans les lois concernant l'activité de police ou allouer des ressources.

Par exemple, les MEC de Gauteng ont affecté des personnels supplémentaires pour travailler dans les FCP de sa zone, leur nombre passant de 7 à 21 depuis la création. Leur fonction principale est d'assister à la mise en place des projets de prévention sociale de la délinquance.

Au niveau national, le SPSA (service de police central) étudie environ 10% des FCP pour analyser leur fonctionnement et déterminer les bonnes pratiques.

## **5.5 Police de secteur (*Sector Policing*) : impliquer la population dans les activités de police**

Plus récemment, en 2004, le SPSA a introduit la police de secteur (*sector policing*). Des références à ce type d'action peuvent cependant être trouvées dans la stratégie nationale de prévention de 1996. Le livre blanc de 1998 y fait explicitement référence par l'utilité de la

---

<sup>8</sup> <http://www.looklocal.co.za/looklocal/content/en/boksburg/boksburg-news-general?oid=4482933&sn=Detail&pid=217460&CPF-members-must-abide-by-a-code-of-conduct>

division d'un espace en petites unités, avec l'affectation de policiers à plein temps en leur sein.

L'objectif de la « police de secteur » est impliquer la population dans la fonction de police, c'est une combinaison de la surveillance d'immeuble et de la surveillance de voisinage, mais placée sous la responsabilité de la police. Elle mobilise aussi des réservistes de la police. Cette formule cherche à se distinguer des groupes de « vigilants », de citoyens auto-institués dans des fonctions de police de l'espace public.

Il s'agit pour les autorités d'un « outil de mise en œuvre de la police communautaire ». Il se déploie dans le cadre des « sous forums » (voire la « Réglementation provisoire sur les forums et conseils communauté police » dont la section 3 régleme les sous forums).

Les objectifs de la police de secteur sont :

- de mettre en place des patrouilles visibles,
- répondre rapidement aux plaintes,
- traiter les auteurs de délits,
- enquêter sur les plaintes,
- fournir des services localisés.

Le commissaire commence par faire une sorte de diagnostic du secteur (*sector profile*) qui est une description détaillée du périmètre, de sa population, ses commerces, ses problèmes, les tendances des délits et les causes identifiées.

Il doit ensuite établir un « *sector crime forum* » qui est une sorte de « sous forum ». D'une manière générale, il doit lier toute initiative de sa part impliquant la communauté à un forum en faisant une demande par écrit qui stipule quel est le mode de constitution (le statut), le nom de la structure, le mode de surveillance, une carte qui indique dans quel espace elle va opérer, le nom et l'adresse, les coordonnées de chaque participant. Deux membres de la communauté doivent être nommés comme secrétaire et président. Le forum de secteur doit se réunir une fois par mois. Il rassemble tous les acteurs de la communauté pour discuter des problèmes de délinquance.

Le Forum de secteur (*operational body*) est une branche opérationnelle du FCP (*statutory body*). Mais leur recouvrement manque de clarté. S'il y a par exemple six secteurs dans un forum, les participants peuvent être amenés à siéger dans diverses instances qui se recouvrent.

Chaque secteur est géré par un policier (à plein ou mi-temps) ou par un policier réserviste lorsqu'il s'agit d'un petit commissariat. Il doit :

- mobiliser et organiser la communauté,
- servir de lien entre la police et la communauté,
- être responsable de tous les plans de prévention dans son secteur.

Un secteur peut se constituer en équipe. Le manager, qui est un policier, peut décider de construire une équipe avec des réservistes, par exemple, ou de la manière qu'il souhaite.

La communauté, de son côté, assiste la police dans la lutte contre la délinquance. L'idée est que le commissaire de la station nomme des gestionnaires de secteurs, de sorte que la population sache qui contacter tout près de chez elle en cas de problème ou de suspicion. Il s'agit d'une sorte de cellule de veille locale.

Mais, les limites aux pouvoirs des membres de ces polices de secteurs sont précisées de manière très détaillée dans la loi qui indique clairement que les membres ne peuvent :

- s'impliquer dans la politique,
- vendre des biens ou des services,
- demander des cotisations aux membres,
- participer à des opérations de prévention avec le SPSA (comme des contrôles d'identité ou routiers etc...),
- utiliser les insignes du SPSA, des sirènes ou gyrophares sur leur véhicule personnel, ou utiliser les voitures du SPSA,
- donner d'instructions aux membres du SPSA,
- accéder aux fichiers de police,
- utiliser un équipement du SPSA que sur ordre écrit,
- se constituer en société privée.

## 5.6 Conclusions et défis

Le livre blanc sur la sécurité de septembre 1998 proposait de « renforcer l'expertise des collectivités locales pour augmenter les fonctions des FPC ». Ce texte stimula les interventions au plan municipal en attribuant la responsabilité pour faire appliquer la réglementation, initier et coordonner les projets de prévention de la délinquance. La prévention était largement comprise, depuis la prévention sociale jusqu'à la prévention situationnelle (par la conception de l'espace).

Les motivations pour impliquer les municipalités étaient qu'il était nécessaire de comprendre les composantes locales de la délinquance (et pas simplement nationales), la géographie à l'intérieur des villes et que l'approche partenariale de prévention qui repose sur une coopération des services de police, de différentes autres organisations et de la société locale ne peut se réaliser qu'au niveau local.

Mais, paradoxalement, la norme de participation et de consultation pour les collectivités locales et pour la police a fonctionné de manière parallèle mais sans croisement. La police a adapté ses structures (les Forum Communauté Police). Certes, les municipalités ont été renforcées. Mais, la police est restée à l'écart des processus de consultation de la municipalité et réciproquement. Ainsi, les FCP ou les forums de secteurs sont des outils de la police présidés par des policiers.

Ceci tranche avec l'approche des pays d'Europe continentale qui ont recherché à construire des ponts entre la police et l'administration locale placée sous l'autorité des maires et d'autres collectivités locales.

## Chapitre 6

### Les CLS en Turquie

#### 6.1 Introduction : Objectifs généraux recherchés, la raison de l'existence de ces conseils

La création des CLS en Turquie répond à la demande du gouvernement central de renforcer le contrôle civile sur les forces de sécurité intérieure et d'associer la population localement à ce contrôle. Il ne s'agit pas d'un contrôle vertical au sens d'une inspection par exemple, mais plutôt d'un contrôle horizontal au sens de l'institutionnalisation de plateformes permettant à la population d'exprimer ses attentes et de les inclure dans des plans locaux de prévention.

Des initiatives antérieures forment un socle sur lequel les CLS sont arrimés et notamment :

- la mise en place de mécanismes consultatifs dans le cadre de la police communautaire,
- le développement de plan d'action dans les administrations,
- le renforcement du rôle des gouverneurs dans l'exercice de leurs responsabilités en matière d'ordre public et de police préventive (administrative).

#### 6.2 Fondation politique et légale des CLS

##### *L'impulsion politique*

Les CLS ont été expérimentés en Turquie pour la première fois en 2009 dans un nombre limité de villes. Ces expérimentations s'inscrivaient dans le cadre de l'assistance technique offerte par le PNUD en tant qu'agence de mise en œuvre d'un accord passé entre l'UE et le gouvernement turc (programme ICOISS, Improvement of Civilian Oversight of the Internal Security Sector). Ces accords sont financés dans le cadre de la pré-accession de la Turquie à l'Union Européenne.

L'impulsion politique des expérimentations est donc clairement liée à un projet politique global du pays et non pas à un renforcement purement technique de tel ou tel aspect des pratiques de police.

De plus, ces expérimentations se situent dans un programme qui vise à améliorer la gouvernance démocratique des forces de sécurité intérieure. Ces forces sont à la fois de nature militaire (gendarmerie) et de nature non militaire (police civile). Les CLS s'inscrivent donc dans un agenda politique national bien particulier.

La police communautaire a déjà été introduite dans le cadre d'un projet précédent, également lié à la pré-accession à l'UE, mais de nature bilatérale (twinning ou jumelage). Les Espagnols, sur la base de la police de proximité développée depuis maintenant 30 ans à

l'échelle de tout le pays a constitué la base du transfert de politique publique vers la Turquie. Le programme a débuté en 2006 et abouti à un texte de loi fixant les bases de la police communautaire. La dénomination turque exacte est « services de police assistés par la communauté ».

### *L'introduction des CLS en Turquie : les projets pilotes*

Plusieurs « projets pilotes » ont été conçus et mis sur pied en Turquie entre 2009 et 2010. Il s'est d'abord agi de comprendre la logique des partenariats locaux tels qu'ils étaient conçus dans d'autres pays (en France et en Grande-Bretagne notamment), puis de présenter les résultats de ces travaux aux communes qui ont été retenues pour participer aux projets pilotes.

Le ministère de l'Intérieur turc a une double casquette : il est le ministère de l'administration locale et le ministère des forces de sécurité intérieure. Le gouverneur (l'équivalent du préfet en France) a le double rôle de responsable déconcentré de l'administration locale et de chef des forces de sécurité au niveau des provinces. Des gouverneurs de districts reproduisent le même schéma au niveau inférieur (l'équivalent des sous-préfectures françaises).

Le ministère de l'Intérieur turc est à l'origine du choix des villes impliquées dans les projets pilotes : deux municipalités de la métropole d'Istanbul, une grande ville de l'Est (Erzurum) et une petite ville d'Anatolie centrale (Nigde).

Jusqu'au démarrage des CLS en Turquie, l'approche d'une police tournée vers les citoyens se limitait à l'expérience récente de la police soutenue par la collectivité. Le concept était donc entièrement nouveau.

La préparation des responsables locaux à l'établissement des CLS est une étape très importante, elle l'est encore plus dans le cadre d'un système de police centralisé. En effet, il est plus naturel pour des organisations décentralisées de se tourner vers la situation locale et les besoins locaux que pour un organisme central n'ayant pas de comptes à rendre « vers le bas ». La société civile n'était pas plus préparée à prendre des responsabilités dans le cadre d'un CLS.

### *Législation spécifique aux Conseils locaux de prévention de la délinquance*

Le fait de se placer dans un cadre expérimental constitue souvent un préalable à l'établissement d'un cadre légal adapté au pays qui désire importer des innovations institutionnelles.

Le fait de savoir si une législation spécifique était nécessaire pour introduire des formes de partenariats locaux a provoqué de très vives discussions en Turquie, tant au niveau central qu'au niveau local. Les craintes des responsables de mettre sur pied un mécanisme nouveau sans garantie légale étaient vives.

Cependant, il a pu être décidé par le ministère de l'Intérieur et par les gouverneurs que l'expérimentation (sans généralisation) pouvait être réalisée sans production d'un cadre légal. D'autres pays comme la Finlande ou la Suède ont également construit des formes partenariales sans législation particulière. Ceci s'explique par le fait que les compétences des

différentes organisations ne sont en rien modifiées par la recherche d'une meilleure coordination et que cette coordination ne s'impose pas à elles.

Dans le cas de la Turquie ceci est tout à fait possible. En effet, le gouverneur (et le gouverneur de district à un niveau inférieur) est le responsable de la police administrative pour toutes les forces (police et gendarmerie), il a aussi la tâche de consulter la société civile et il a de plus des fonctions de direction de l'exécutif des assemblées locales.

Le gouverneur n'a donc pas besoin d'un cadre légal additionnel pour exercer ses prérogatives. En revanche le CLS lui offre un mécanisme qui facilite l'exercice de ses prérogatives.

Si aucune loi ou règlement n'a été produit, les projets pilotes ont défini des modes d'organisation et de fonctionnement des CLS. La plus-value du projet pilote réside précisément dans la possibilité de tester en grandeur réelle le fonctionnement d'une innovation. Les modalités de fonctionnement sont décrites plus bas.

### *La police de proximité*

La « police soutenue par la communauté » a été consacrée par la loi avant les CLS. Les CLS se sont appuyés sur les formes locales prises par la police de proximité et sur les personnels de police qui étaient responsables localement de cette initiative.

La police communautaire a été établie par un décret du 31 mai 2006 du ministère de l'Intérieur pour favoriser une approche participative à l'échelle de tout le pays. La police communautaire était un volet d'un jumelage qui portait plus largement sur « le renforcement de la responsabilité, l'efficacité et l'efficience de la police turque » financées par l'UE.

Le projet a publié un manuel intitulé « orientations et standards pour établir la police soutenue par la communauté ». Les objectifs retenus font écho à ceux que l'on trouve en général dans les projets de police communautaire : favoriser l'implication de la société civile, intégrer la police dans son environnement, donner un service de proximité, répondre à la demande de sécurité.

Un volet important du manuel porte sur l'ouverture à la communication avec la population et l'adoption d'une approche centrée sur l'utilisateur ou le consommateur du service et les besoins locaux.

Une des stratégies organisationnelles voulues par le décret consiste en un découpage des municipalités en « zones » ou « secteurs » plus petits. Elle est combinée à une formation des personnels aux principes de la police communautaire concernant leur comportement général. Il faut y ajouter la création d'un mécanisme de consultation de la société civile qui rassemble la direction provinciale de la police, les autorités publiques locales, des organismes publics comme la santé et l'éducation, des ONG et des représentants de la population locale.

La réglementation fait obligation de tenir des réunions publiques dans les « secteurs » au moins 4 fois par an, de réaliser des protocoles de coopération entre la police et les autorités locales. Dans les provinces et les districts, sous la présidence du gouverneur et du

gouverneur de district, des conseils consultatifs ont été établis. Ils doivent se réunir au moins deux fois par an.

Les circulaires ministérielles du 22 janvier 2007 et du 15 janvier 2008 ont lancé la mise en pratique de la police communautaire dans 51 provinces. La structure provinciale et au plan des districts a été organisée d'abord à Ankara, Istanbul et Izmir. L'objectif annoncé est une généralisation à tout le pays.

Une loi relative aux devoirs et principes de travail pour les unités de police communautaire a été préparée. Promulguée le 18 février 2009, elle reprend les principes développés depuis 2006. « Dans chaque province et district, sous la coordination des gouverneurs, des conseils consultatifs sont établis pour permettre la participation de la population en lien avec les services de police, pour lui fournir un soutien, identifier les problèmes locaux de sécurité et améliorer le service rendu ». Ils se réunissent en mars et en septembre chaque année. Les articles 59 et 60 reprennent la liste des participants telle que définie dans les documents antérieurs. Les citoyens ne sont pas obligés de participer, leur présence est volontaire. Les réunions de district avec la population sont prévues tous les trois mois (article 58). La police communautaire doit déterminer les lieux à problèmes et chercher à créer des lieux d'animation socioculturelle et sportive en coopération avec les municipalités pour prévenir la délinquance.

Les policiers doivent se rendre dans les écoles et les universités pour informer les étudiants de leur travail et des problèmes locaux. Une coopération avec les universités pour développer une approche scientifique de la délinquance est aussi prévue (articles 62, 63 et 64). Des protocoles d'accord peuvent être signés entre la police et diverses organisations (article 67). Les citoyens peuvent s'impliquer dans les « VKN » (Programme pour la participation des citoyens) pour lutte contre la délinquance, sur une base volontaire (article 78).

## 6.3 Le rôle et le contenu du CLS

### *Le CLS comme organe de coordination et de consultation*

Dans le cas de la Turquie, le CLS remplit une double fonction : il est d'une part un organisme de coordination et d'autre part un organe consultatif de la société civile.

En ce qui concerne la coordination tout d'abord, il faut noter que les CLS réunissent différents acteurs qui concourent à la sécurité. Les organisations qui jouent souvent un rôle prépondérant sont les forces de police (police nationale, gendarmerie nationale, dans d'autres pays les forces régionales ou municipales). Or ces forces de police sont indépendantes les unes des autres, même si elles relèvent d'un même ministère au plan central.

Dans le cas de la Turquie, la police, par son directeur général, est rattachée au ministère de l'Intérieur et la gendarmerie, bien que formellement affiliée au même ministère, fonctionne comme une des armées avec à sa tête un commandant de la gendarmerie placé sous l'autorité du chef d'Etat-Major des armées. Il n'existe pas de mécanisme de coordination opérationnel entre les deux forces au niveau central pour les questions de sécurité

quotidienne (il existe une coordination pour la lutte contre le terrorisme, mais cela sort du périmètre du CLS).

Au niveau local, police et gendarmerie sont placées sous l'autorité du gouverneur en matière de police préventive (par la loi n°5542). Cependant, bien qu'il existe des réunions hebdomadaires de coordination dans le bureau du gouverneur fixées par la loi, ces réunions sont plutôt des lieux de présentation d'information que de véritables lieux de coordination afin de trouver des stratégies locales communes. Il n'existe donc pas de mécanisme de coordination centré sur la police administrative qui vise à la prévention et la dissuasion de la délinquance.

Les CLS permettent donc au gouverneur et au gouverneur de district de faire asseoir autour de la même table et sous son autorité les deux principales forces de police, non seulement en tant que représentant du pouvoir central mais aussi en tant que responsable local de la sécurité. Le CLS facilite donc l'affirmation des autorités civiles sur les forces qui font de la police. Il favorise aussi la coordination policière (police – gendarmerie) au plan technique.

En ce qui concerne la consultation, les CLS permettent d'ouvrir un forum à la société civile. Il existe déjà des formes de consultation prévues par la loi en matière de police locale, dans le cadre de la loi sur « la police soutenue par la communauté ». Les CLS s'inscrivent donc dans une tendance récente mais préexistante en associant la société civile.

La particularité du CLS par rapport aux réunions de quartier prévues dans le cadre de la police communautaire tient au fait que le CLS ne se contente pas d'écouter la société dans des réunions de quartier, mais associe des membres de la société civile locale à un processus complet qui aboutit à une politique locale de prévention qui est déterminée dans un document appelé « accord local de sécurité ».

La société civile n'est donc pas simplement amenée à dire ses besoins qui sont ensuite traduits par la police et les autorités en solutions, mais elle doit préciser les solutions qu'elle attend et les discuter avec la police et les autorités dans le cadre du CLS.

La société civile participe donc au cycle complet, depuis le « diagnostic local de sécurité » jusqu'au « plan local » et aux recommandations pour la politique publique locale de prévention couchée dans un « accord local de prévention et de sécurité ».

### ***La mission générale du CLS : prévention, partenariat***

Le CLS a une fonction consultative au bénéfice de l'autorité qui le préside. Il rassemble les organisations et personnalités qualifiées afin de conseiller le gouverneur (CLS provincial) ou le gouverneur de district (CLS de district) en matière de politique locale de prévention de la délinquance et de tranquillité publique. Il réalise cette fonction de conseil par la production d'un « plan local de prévention » qui intègre les attentes et les contributions des différents partenaires. Il a donc une mission qui est de former un partenariat local. Il publie un « accord local de prévention et de sécurité » afin que la population soit informée. Dans sa forme expérimentale en Turquie, il ne finance pas les actions, même si un soutien a pu être apporté par le projet d'assistance pour lancer certaines actions.

### *Les missions précises du CLS*

Les missions particulières du CLS ont été définies et répertoriées dans un manuel (Livret pour la mise en œuvre des plans locaux de sécurité) produit en mai 2010 à partir des expériences pilotes menées dans les trois sites.

Des commissions locales de sécurité sont établies. Elles doivent produire un « plan local de sécurité », ce qui implique :

- de définir leur mode de fonctionnement (règlement intérieur),
- de réaliser un « diagnostic local de sécurité » (constitué de différents éléments, dont des réunions publiques et une étude sur les attentes des citoyens),
- de définir des priorités et des objectifs,
- de définir les engagements de tous les partenaires,
- d'annoncer publiquement le plan de sécurité (priorités, objectifs, engagements),
- de suivre et évaluer la mise en œuvre du plan.

### *Le périmètre administratif du CLS*

Il existe deux configurations pour les CLS. Pour les villes petites et moyennes, le CLS est placé sous la responsabilité du gouverneur, ce qui signifie qu'il a pour périmètre une zone qui comprend une ville et sa périphérie. Bien que ceci ne conduise pas à une couverture très locale (de quartier par exemple), cela permet d'expérimenter le processus et de trouver les segments de la société civile prêts à s'impliquer.

Pour les grandes villes ou même les mégapoles comme Istanbul qui compte plus de 15 millions d'habitants, un CLS à deux niveaux a été imaginé. Le gouverneur préside le CLS d'Istanbul, qui rassemble les autorités politiques et les représentants des forces de police ainsi que d'autres organisations de la société civile. Les responsables des CLS de niveaux inférieurs (les districts) viennent y présenter leurs plans et leurs actions. Le CLS d'Istanbul impulse des actions, vérifie la légalité des initiatives et recherche des ressources pour les CLS de districts.

Les CLS de districts, qui n'existent que dans les très grandes villes, sont ceux qui établissent les plans d'action. Un district est une unité administrative qui peut compter 500 000 habitants comme c'était le cas dans les deux zones pilotes d'Istanbul.

### *Le périmètre thématique des CLS*

Les CLS sont en charge de produire un plan de sécurité qui concerne les thèmes de la prévention et la dissuasion de la délinquance locale. La définition de ce périmètre a nécessité de longues discussions.

Cette restriction à la dimension locale est essentielle pour que les thèmes nationaux importants (en Turquie, le terrorisme est un enjeu saillant, par exemple) ne soient pas inscrits dans le périmètre. Les CLS n'auraient en effet ni la capacité d'analyse ni la capacité d'action pour les analyser et y répondre.

La restriction à la dimension de prévention et de dissuasion est également importante. En effet, les CLS ne sont pas des instances permettant de traiter des questions de police

judiciaire. La police judiciaire est placée sous l'autorité des magistrats et ne peut prendre ses instructions des CLS. Le gouverneur n'a pas de pouvoir en matière d'enquête ou de poursuites.

Les CLS traitent donc des initiatives qui permettent d'assurer la tranquillité publique (lors des pèlerinages religieux par exemple), de prévenir les accidents de voiture (par une présence à la sortie des écoles), de surveiller des immeubles (en associant les gardiens), d'offrir des loisirs aux jeunes des quartiers concernés ou enfin d'installer des dispositifs techniques (comme la vidéosurveillance).

## 6.4 L'organisation interne du CLS

### *La présidence*

Le CLS est présidé par le gouverneur (CLS de province) ou par le gouverneur de district (CLS de district). Le gouverneur est le plus haut représentant de l'Etat au plan local, il est une autorité déconcentrée. Il est aussi l'exécutif de l'assemblée provinciale élue (sur le modèle français d'avant la décentralisation de 1981).

### *Les membres obligatoires, la méthode de nomination des membres*

Le « livret pour la mise en œuvre des plans locaux de sécurité » a précisé que les CLS en Turquie ont environ vingt membres, un chiffre qui est vite atteint lorsqu'on additionne les représentants des autorités locales, des forces de sécurité, des élus de quartier, des représentants de la société civile et des ONG ainsi que de la presse sans oublier une présence des universitaires.

Les membres sont nommés par les gouverneurs et les gouverneurs de districts. L'expérimentation a montré que le processus de nomination gagnerait à être plus collectif.

### *Les membres*

Les membres de base sont : le gouverneur (président), le responsable de la police nationale, le maire de la commune, les Mukhtars (élus de quartier), un représentant des médias locaux, des universitaires, des ONG.

A la fin de l'expérimentation, les membres suivants ont été intégrés : le procureur de la République, le responsable de la gendarmerie, le bureau des Droits de l'Homme, l'administration provinciale, la direction de la santé, la police municipale, la chambre de commerce, le barreau (avocats), l'association des artisans et commerçants, des entreprises de sécurité privée.

La participation aux CLS était volontaire pour tous les partenaires ne dépendant pas du gouverneur. Le gouverneur a sollicité la participation des membres sur lesquels il n'a pas d'autorité hiérarchique, par exemple les pouvoirs locaux ou la société civile. Le procureur était invité.

### *Le terme*

Se situant dans une perspective d'expérimentation, la durée des mandats correspondait à celle de l'expérimentation, soit une période de moins d'un an. La durée des mandats n'a pas été définie.

### *L'organisation et le fonctionnement du CLS*

Le CLS de province d'Istanbul se réunit deux fois par an pour assurer sa fonction de pilotage (il ne met pas en œuvre d'action concrète). Pendant la période d'expérimentation, il se réunissait tous les deux mois.

Le CLS de district ou le CLS de province pour les villes petites et moyennes (de moins de 500 000 habitants) se réunit deux à trois fois par an une fois que le « plan d'action » est préparé et publié. Il peut mettre en place des groupes de travail thématiques.

### *Les décisions du CLS*

Les modalités de la prise de décision n'ont pas été fixées. En pratique, elles étaient prises par accord commun des membres, sans règle précise de majorité. Dans un système partenarial, il faut que les différentes parties tombent d'accord puisqu'il n'y a pas d'autorité hiérarchique qui coiffe tous les membres.

### *Les primes*

La participation au CLS fait partie du travail des membres afin de remplir leurs missions et d'augmenter leur efficacité. Aucune rémunération supplémentaire n'était prévue.

## **6.5 Le dispositif local, la méthode de travail**

### *Le secrétariat exécutif*

Le CLS de province à Istanbul fonctionne comme une autorité générale de mise en place, de contrôle de légalité et de soutien aux CLS de districts.

Afin de réaliser le plan local de sécurité et de fonctionner de manière continue, les CLS sont dotés d'un comité exécutif qui remplit différentes fonctions de secrétariat, de liaison et de suivi de la mise en œuvre du plan.

Le secrétariat est composé de quelques personnes (4 à 8 membres suivant les sites), mais toujours une du gouvernorat et l'autre de la municipalité ou de la police. Ils demandent l'assistance des fonctionnaires ou agents des partenaires en fonction des besoins.

Pratiquement, les membres conduisent les réunions publiques, s'assurent de la réalisation des actions (enquête d'opinion), organisation de rencontres avec des partenaires, préparation des rapports à discuter lors des réunions du CLS.

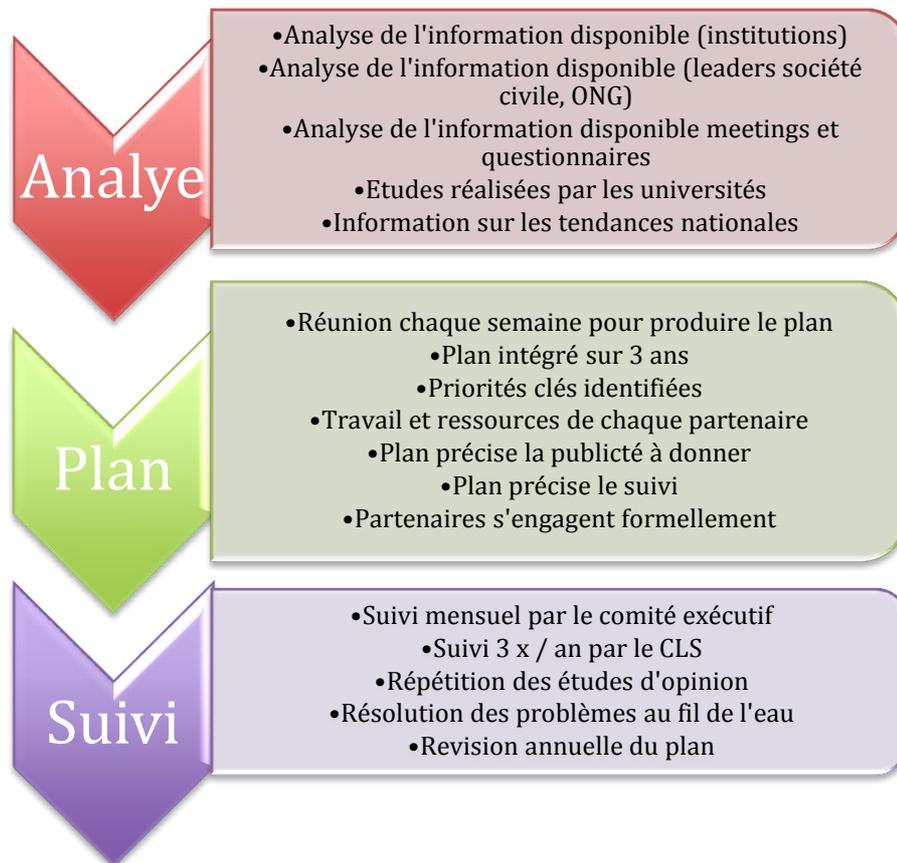
## *Le Diagnostic local de sécurité (DLS)*

La production du plan local de sécurité commence par la réalisation du diagnostic de sécurité. Il est composé de 8 éléments :

- description du territoire et de la population,
- état des ressources disponibles pour la prévention et la dissuasion,
- analyse de la délinquance locale,
- étude des besoins du public,
- étude des besoins de la police,
- opinion de la municipalité,
- opinion des élus de quartiers,
- indications fournies par le procureur.

Le diagnostic est une méthode qui vise à analyser ensemble (dans une démarche partenariale) les problèmes, les ressources et les besoins.

**Graphique n°1 : Le plan et son suivi**



Il est constitué de la contribution des différents partenaires (afin de ne pas diluer la responsabilité de produire le travail de diagnostic). La population est sérieusement prise en considération par l'étude de ses besoins. Elle est sollicitée pour des réunions publiques thématiques. Elle fait l'objet d'une étude par sondage (le fait d'être victime, l'inquiétude, l'opinion sur les services de police, l'implication dans la vie locale) avec l'assistance des universités.

Une partie importante de la plus-value du diagnostic consiste en la discussion des contributions des membres et des perceptions de la population par les autorités.

### *Le Plan stratégique de sécurité et de prévention*

Le plan local de sécurité est une forme de programmation stratégique. Sur la base de l'analyse des problèmes dans un contexte local précis, il fixe des objectifs collectifs établis par des partenaires. Puis, il décline les actions à entreprendre et les moyens nécessaires pour les réussir.

Après avoir analysé les éléments recueillis lors du diagnostic, et en particulier les attentes du public, des objectifs stratégiques sont proposés par le comité exécutif du CLS. Ils vont constituer le cœur du plan local de sécurité qui sera discuté au sein du CLS.

Pour chaque objectif stratégique, les actions à retenir sont élaborées. Pour chaque action, une « fiche action » est produite. Elle précise les contributions de tous les participants à l'action (leur engagement à faire ou financer une action).

Le plan stratégique indique aussi les mécanismes de suivi et d'évaluation qui seront mis en place (qui, comment, à quelle périodicité).

Au total, le plan stratégique est un document détaillé de 30 à 80 pages.

### *L'accord local de sécurité n'est pas un contrat*

A l'issue de la production du plan local de sécurité, un document public, plus court, appelé « accord local de sécurité » est rendu public. Ce document est composé d'une page qui rappelle les engagements essentiels des partenaires, et de quelques pages qui résument le diagnostic ainsi que les objectifs et actions du plan local de sécurité. Le document est signé par les partenaires lors d'une séance publique.

Le terme contrat local de sécurité a toujours souffert d'une grande imprécision. Il ne s'agit pas le plus souvent d'un contrat juridique qui engage des parties et qui serait assorti de pénalités pour celui qui se soustrairait à ses obligations.

En Turquie, il a été estimé que le terme accord reflétait mieux la situation d'engagement mutuel sans obligation réelle.

## **6.6 Le dispositif central**

Il n'existe pas en Turquie de dispositif central de pilotage des CLS ou d'une politique centrale prévention de la délinquance.

Le projet qui a expérimenté les CLS a cependant recommandé la création d'un dispositif central qui déterminerait des lignes directrices et allouerait des financements pour les CLS au niveau provincial ou au niveau du secteur.

## 6.7 Les autres organes et leur périmètre

On se souvient qu'en matière de « police soutenue par la communauté » la réglementation turque fait obligation de tenir des réunions publiques dans chacun des « secteurs » couverts au moins 4 fois par an mais aussi qu'il est possible de signer des protocoles de coopération entre la police et les autorités locales.

Dans les provinces et les districts, toujours dans le même cadre légal, des conseils consultatifs ont été établis. Ils doivent se réunir au moins deux fois par an sous la présidence du gouverneur et du gouverneur de district.

La différence avec les CLS concerne la réalité du fonctionnement : les conseils au plan des districts ont un mode de fonctionnement moins précis que les CLS, ils ne développent pas d'analyse systématique des besoins des populations par des méthodes d'enquête, et ils ne font pas de plan d'action.

Dans la « police soutenue par la communauté », la loi prévoit au niveau des provinces et au niveau de la direction centrale de la police à Ankara, un mécanisme de suivi et d'évaluation. Il s'agit de la « commission exécutive provinciale de la police soutenue par la communauté » et de la « commission exécutive centrale de la police soutenue par la communauté ». Ces organes ont pour fonction de contrôler et stimuler le développement de la police communautaire.

Selon la loi, des plans de lutte contre la criminalité doivent être préparés à ces deux niveaux après consultation des autorités publiques locales. Il s'agit d'une différence essentielle avec les CLS qui opèrent au niveau réellement local des quartiers des villes ou des villes petites et moyennes, de sorte que les besoins locaux soient pris en compte. Un plan d'action provincial n'est, en réalité, pas un plan d'action authentiquement local, capable de cibler les actions de prévention très spécifiques. Il reste nécessairement très général.

## 6.8 Les défis

La Turquie doit établir les bases réglementaires des CLS afin de pouvoir proposer une extension à plusieurs régions, voire à tout le pays.

Elle doit continuer à codifier les pratiques sur des zones et donner la capacité aux participants de diffuser le principe des CLS.

Elle doit enfin se doter d'un mécanisme central qui permette de soutenir les initiatives locales, et notamment financièrement, mais aussi de rassembler les bonnes pratiques pour les diffuser à l'échelle du pays.

Enfin, les mécanismes qui se recouvrent entre la police soutenue par la communauté et les CLS méritent d'être étudiés et simplifiés.

## Chapitre 7

### Synthèse des cas présentés

L'étude des organes de gouvernance de la sécurité publique dans 5 pays – la Belgique, la France, le Burkina Faso, l'Afrique du Sud et la Turquie – permet de dégager deux grands modèles de CLS : le modèle institutionnel et le modèle communautaire. Le premier – et nous allons y revenir dans cette conclusion – relève plutôt de la problématique de la décentralisation et des difficultés de coordination que celle-ci a engendré dès lors que les Etats ont adopté une vision large de la production de la sécurité. Le second modèle – le modèle communautaire – est quant à lui étroitement lié à l'introduction de la police de proximité, à l'amélioration de l'image de la police auprès des communautés et à l'installation de partenariats avec cette dernière.

Après avoir rappelé les grandes lignes des deux modèles, nous évoquerons la problématique du périmètre des CLS. Ce périmètre fait l'objet d'un débat et, bien souvent, le CLS ne couvre qu'une partie de la production de la sécurité publique. Ce périmètre reste cantonné à la prévention de la délinquance, la sécurité, au sens étroit du terme, restant bien souvent un domaine réservé des forces de sécurité. Nous reviendrons, dans cette conclusion, sur cette question qui amène à réfléchir plus largement sur les limites de la gouvernance de la sécurité publique dans les Etats modernes.

Finalement, nous proposerons une synthèse sur l'organisation et le fonctionnement des dispositifs à la fois locaux et nationaux des CLS. Si les CLS sont avant tout un organe de gouvernance local de la prévention de la délinquance, ils sont à vrai dire connectés à un dispositif national qui les oriente, les finance parfois, les assiste et les contrôle. En d'autres termes, le CLS fait partie d'un système que nous nous attacherons à décrire dans les grandes lignes dans cette conclusion.

#### 7.1 Deux modèles de CLS

##### *Le modèle institutionnel*

Le premier de ces modèles – que nous avons appelé le modèle institutionnel – se retrouve dans une tradition administrative de l'Europe continentale. La vague de décentralisation administrative qu'a connue l'Europe depuis les 1970 a vu l'émergence des autorités locales comme acteur clef sur les problématiques de sécurité. Les maires sont devenus des acteurs à part entière de la sécurité, non pas seulement du fait qu'ils ont disposé de polices municipales – un phénomène en forte croissance - mais peut-être avant tout parce que la décentralisation leur a conféré des compétences en matière d'urbanisme ou de politiques sociales qui s'avèrent tout à fait critiques dès lors que l'on parle de prévention de la délinquance.

Cette nouvelle donne a entraîné une difficulté inattendue avec elle. En effet, au moment même où le maire gagnait en importance, le préfet en perdait. Le préfet, jusque-là, en sa

qualité de représentant de l'Etat, coordonnait les services de sécurité et assurait à l'échelon départemental la cohérence de la production de la sécurité. Avec l'irruption du maire sur la scène et la perte de tutelle du préfet sur le maire à la suite de la décentralisation, il n'existait plus en somme de possibilité d'arbitrage à l'échelon local. La cohérence devenait un problème non résolu. Il fallait donc innover à travers l'installation d'une plateforme où tous ces acteurs pussent de concerter pour reproduire, à l'échelon local, la cohérence dans la production de cette sécurité. Les CLS, en ce sens, sont des enfants de la décentralisation. Leur première raison d'être est le décloisonnement de politiques issues d'acteurs institutionnels largement autonomes les uns des autres qui, via le CLS, mettent en musique une politique alignée sur des objectifs communs.

Le modèle institutionnel de CLS est donc une plateforme de concertation qui réunit l'ensemble des acteurs de la sécurité et de la prévention de la délinquance avec pour objectif la production d'une approche intégrée de la sécurité.

La philosophie contemporaine de la redevabilité des acteurs de la sécurité envers le public est également constitutive de cette plateforme. Le CLS institutionnel ne permet pas seulement une coordination de la production de la sécurité dans un contexte de décentralisation ; il cherche aussi à lui donner une plus grande légitimité et à produire un consensus avec le public. Cette intention de génération de la légitimité se traduit par l'inclusion de la société civile au sein de la plateforme. La société civile participe aux CLS en réalité à deux titres. Tout d'abord, car elle est un acteur important dans la mise en œuvre des politiques de prévention ; d'autre part, car, comme public, elle bénéficie des services de sécurité et, comme membre du CLS, peut influencer les objectifs de la prévention de la délinquance.

### *Le modèle communautaire*

Le second modèle – le modèle communautaire - dérive moins de la problématique de la mise en musique de l'action d'acteurs institutionnels dans la production de la sécurité locale que du rapprochement et de l'amélioration des relations entre la police et les communautés locales. Le second modèle, en d'autres termes, limite son rayon d'action à celui de l'image de la police à l'échelon local. Il crée un espace de dialogue et d'échanges directs, en tête à tête en quelque sorte, entre la police et la communauté dans un périmètre territorial souvent limité à la juridiction du commissariat. Si le modèle institutionnel est étroitement lié à la problématique de la décentralisation, le modèle communautaire dérive quant à lui directement de la doctrine de la police de proximité qui, dans sa finalité, vise précisément le rapprochement entre la police et la communauté. Les autorités locales ne jouent en principe aucun rôle dans le modèle communautaire ou alors ce rôle est-il seulement marginal.

La production du consensus local sur l'agenda de la police et la manière d'exercer son pouvoir n'est qu'une des deux dimensions que l'on retrouve systématiquement, du moins dans les cas retenus dans cette étude, dans les CLS communautaires. Cette seconde dimension est la promotion d'une participation de la communauté locale à la production de la sécurité. Des partenariats locaux avec la police sont ainsi encouragés dans le cadre des CLS communautaires. Ces partenariats vont de la mise en place d'un système d'alerte sur des comportements suspects dans la communauté – les programmes de surveillance

mutuelle de voisinage - à la mise sur pied de programmes d'auxiliaires de police qui patrouillent dans le quartier voire, comme c'est le cas notamment en Afrique, à l'embrigadement de polices informelles. La question de la délégation de pouvoirs de police est un sujet délicat qui se pose fréquemment dans le cadre des CLS communautaires.

### *Les exemples de cette étude et au-delà*

Les CLS institutionnels sont un aspect familier du paysage de la sécurité en Europe. La Belgique et la France – les deux exemples les plus représentatifs de ce modèle dans les cas couverts par cette étude - ont mis en place des CLS institutionnels très similaires vers la fin des années 1980 et au début des années 1990. Dans ces deux pays, les CLS sont des espaces de concertation entre quatre collègues – les autorités locales, l'Etat (avec sa police ou ses polices), la justice représentée par le procureur et, finalement, la société civile. La fonction première de ces espaces de concertation est la production d'un plan stratégique de sécurité et de prévention intégré.

La Grande-Bretagne ou encore les Pays-Bas ont mis en place des plateformes locales de concertation de ce type. Le phénomène est, on l'a dit, européen et renvoie largement à la problématique de la nécessaire concertation entre acteurs autonomes les uns des autres administrativement dans la production d'une sécurité intégrée localement. Ces CLS sont les enfants de la décentralisation.

Les CLS communautaires semblent plutôt se développer là où la police est en pleine mutation, repense sa finalité et adopte une doctrine de police de proximité. Ces CLS peuvent accompagner un changement de régime, comme ce fut le cas en Afrique du Sud. Typiquement, au Burkina Faso ou en Afrique du Sud, les CLS communautaires ont formé le fer de lance de la réforme de la police. Ces CLS ont visé d'abord, et peut-être avant tout, dans l'esprit des réformateurs, à fournir aux communautés des espaces de dialogue avec la police. En Afrique du Sud, la nécessité pour la police de consulter le public a été inscrite dans la première constitution de transition après l'apartheid.

Le CLS communautaire, parce qu'il comporte souvent également une dimension de participation des communautés locales à la production de la sécurité, comble ou cherche à combler un vide sécuritaire dans les Etats faibles. Au Burkina Faso, la densité policière est particulièrement faible (environ 1 policier pour 2000 habitants), et certains départements n'ont aucune couverture policière. Le CLS, en quelque sorte, comble le vide sécuritaire par l'activation des réseaux communautaires dans la production de leur propre sécurité sous le contrôle de l'Etat. Cette deuxième fonction a gagné en importance tant au Burkina Faso qu'en Afrique du Sud au fil du temps. Aujourd'hui, au Burkina Faso, les autorités s'interrogent sur l'opportunité d'élargir le champ d'action des CLS en leur conférant un rôle dans la gouvernance d'auxiliaires de police ou de polices informelles. Les deux dimensions du modèle communautaire – la « critique de la police » et la « participation » à la mise en œuvre des politiques de sécurité locale - sont potentiellement conflictuelles. La première reflète une vision de la société civile qui entend jouer à travers le CLS un rôle dans la gouvernance de la police ; la seconde reflète plus directement l'intérêt professionnel de la police qui voit dans le CLS un instrument servant à faciliter l'accès au renseignement et, le cas échéant, à améliorer la productivité des forces de police.

Les deux modèles – le modèle institutionnel et le modèle communautaire - ne sont pas mutuellement exclusifs et il n'est pas rare de les retrouver côte à côte dans les Etats. En introduisant en 2008 les principes de la police basée sur la communauté, la police nationale turque a installé des forums communautaires et des conseils consultatifs à pratiquement tous les niveaux de son organisation. En parallèle de ces forums consultatifs qui visent essentiellement à gérer la relation police-communauté, le ministère de l'Intérieur a lancé des projets pilotes de gouvernance de la sécurité dans une ville comme Istanbul qui, quant à eux, ressemblent beaucoup plus aux espaces de concertation entre les acteurs de la sécurité du modèle de CLS institutionnel. La Turquie est donc un exemple, mais il y en a d'autres. Le projet « Ville plus sûre » à Ouagadougou met en place un CLS de type institutionnel qui propose une plateforme de concertation entre acteurs institutionnels et la mise en place, à partir d'un diagnostic de sécurité, d'une planification stratégique intégrée de la sécurité entre ces acteurs. Le CLS de Ouagadougou coexiste avec les CLS de village et de secteurs qui, eux, fonctionnent comme des micros plateformes d'échange entre les populations locales et la police. Les deux logiques coexistent ailleurs aussi. En Belgique, pour ne prendre plus que ce dernier exemple, Les CLS institutionnels présidés par les bourgmestres coexistent avec des partenariats police-associations locales qui sont, quant à eux, entièrement gérés par la police.

L'étude n'a pas couvert l'intégralité des modèles existants de CLS. En particulier, elle n'a pas discuté, par exemple, des expériences de CLS tels qu'on les retrouve en Tanzanie ou au Kenya par exemple. Les CLS communautaires sud-africains, burkinabés ou encore turcs sont entièrement contrôlés, encadrés et initiés par la police ; en Tanzanie et au Kenya, des comités locaux de sécurité sont nés de mobilisations communautaires menées tout à fait en marge de la police nationale. Des villages ont mis en place des polices informelles pour répondre à l'insécurité croissante comme le vol de bétail. Ces polices informelles – appelées les Sungusungu en Tanzanie et dans l'est du Kenya – opèrent via des comités locaux sous le contrôle des assemblées de villageois – les iritongo. Le sujet a été effleuré dans le chapitre sur le Burkina Faso. La nouvelle politique de sécurité au Burkina reconnaît l'importance dans la production de la sécurité des polices informelles – comme les associations de chasseurs traditionnels – et les CLS au Burkina Faso semblent devoir jouer à l'avenir le rôle d'interface et de gouvernance entre ces polices informelles et les autorités locales.

## **7.2 Les deux tubes de la sécurité**

Avant de décrire dans les grandes lignes l'organisation et le fonctionnement des CLS, il faut en préciser le périmètre. Ce périmètre fait souvent l'objet d'un débat et n'est pas le même partout.

Les CLS institutionnels, tels qu'on les rencontre en Europe continentale, ne couvrent pas toujours l'ensemble du champ de sécurité. En Belgique notamment, leur périmètre est en principe réduit au champ de la prévention de la délinquance. Au Burkina Faso, de la même manière, les autorités ont voulu, du moins au début des expériences, réduire le champ d'application des CLS communautaire à celui de la prévention de la délinquance sans leur donner de délégation de pouvoir de police.

En fait on trouve côte à côte au sein des Etats deux types d'organes de gouvernance de la sécurité qui, en règle générale, ont justement des périmètres distincts. Le champ de la sécurité au sens étroit est couvert par un organe d'orientation, de coordination et de programmation ; le champ de la prévention de la délinquance est couvert par un autre organe – le CLS justement.

### *Le tube de la sécurité intérieure*

En France comme en Belgique, ce sont ainsi des organes différents qui définissent respectivement les politiques de sécurité et des politiques de prévention de la délinquance. En France, le Conseil de sécurité intérieure et en Belgique les ministres de l'Intérieur et de Justice conjointement formulent les grandes orientations stratégiques en matière de sécurité intérieure. En Belgique, ces orientations sont retranscrites dans un plan de sécurité à l'origine annuel (cf. article 4 de la loi sur la police intégrée, LPI), lequel est devenu aujourd'hui quadriennal. En France, le Conseil de sécurité intérieur ne formule que des orientations qui ne sont pas transcrites dans un plan stratégique au sens propre du terme.

Ces orientations (ou ces plans) sont ensuite déclinées à l'échelon départemental (France) ou, dans certains cas, directement local (Belgique). En France, c'est le comité départemental de sécurité qui est chargé d'adapter à l'échelon du département les orientations nationales en matière de sécurité. Une réunion a lieu en ce sens au mois de mars chaque année. En Belgique, un Conseil zonal de sécurité rédige un plan zonal de sécurité qui doit impérativement tenir compte de la politique nationale. Ces Conseils zonaux de sécurité se retrouvent soit au niveau communal soit au niveau intercommunal.

### *Le tube de la prévention de la délinquance*

Parallèlement à ce tube de la sécurité intérieure (qui part du national pour redescendre jusqu'au local), on trouve un second tube qui traite de la prévention de la délinquance. C'est ce second tube que nous avons décrit en détail dans les études de cas présentées dans cette recherche. En France comme en Belgique, une politique nationale de prévention de la délinquance est définie au plus haut niveau de l'Etat. Un comité interministériel est chargé de définir les grandes orientations nationales de la prévention en France. En Belgique, un Conseil supérieur donne son avis sur ces orientations en matière de prévention. Celles-ci sont définies par le ministre de l'Intérieur.

Les grandes orientations nationales sont ensuite déclinées et enrichies par le Conseil départemental de prévention de la délinquance en France et les commissions provinciales en Belgique. Elles sont en principe enrichies par la réalisation d'un diagnostic réalisé à leur niveau. Enfin, à l'échelon local, les conseils locaux de sécurité et de prévention en France comme en Belgique formulent des plans de sécurité et de prévention qui, dans la pratique, reflètent souvent les priorités définies par les organes nationaux et départementaux / provinciaux de prévention.

### *Les tubes de financement des politiques de sécurité*

Pour obtenir des subsides fédéraux, les communes belges - qui répondent à certains critères de qualification -, doivent impérativement en effet développer des projets dans le cadre des orientations fixées par l'Etat. Il en va de même en France. Le mécanisme sera décrit un peu plus loin.

Les tubes de financement des politiques locales sont identiques aux tubes de définition de politiques. Ils partent du haut pour redescendre jusqu'en bas (local) de manière strictement parallèle. Le budget police finance la police ; le Fonds de sécurité en Belgique et le Fonds de prévention de la délinquance en France financent les actions de prévention.

### *Le défi de l'intégration des politiques de sécurité*

Un des défis posés par cette architecture en tuyau d'orgue est l'intégration des politiques de sécurité et de la prévention de la délinquance. En Belgique, les choses se sont corsées après l'adoption de la loi sur la police intégrée en 1998 dans la mesure où le chef de corps n'a plus participé au CLS (prévention) et, inversement, le chargé de la prévention communal n'est pas membre du Conseil zonal de sécurité (sécurité publique). A l'exception du bourgmestre, les compositions des deux conseils locaux en Belgique sont exclusifs les uns des autres. Représentés sous forme de diagrammes de VEN, les deux cercles avec leur périmètre respectif (la sécurité publique d'un côté et la prévention de la délinquance de l'autre) n'ont en commun que le bourgmestre.

En pratique, depuis quelques années et sous l'impulsion de la politique nationale, les interactions se multiplient entre les chefs de corps de police locaux et les chargés de prévention en Belgique ; les uns et les autres sont invités sans être membre de droit aux deux conseils. Le diagnostic local de sécurité est réalisé en commun par l'ensemble des acteurs. Un coordonnateur de la politique intégrée, lequel chapeaute la réalisation du diagnostic, est préconisé par la politique fédérale. Ces pratiques ne se sont cependant pas (encore) traduites dans des textes réglementaires. Si certaines communes les appliquent, d'autres ne le font pas. L'existence des deux tubes parallèles ne facilite pas l'intégration des politiques de sécurité à l'échelon local.

La France a choisi une autre voie. Les deux tubes qui sont distincts aux échelons national et départemental se rejoignent au niveau local. Le CLS est en effet le seul organe ou la seule plateforme locale de planification de la sécurité et de la prévention. Contrairement à la Belgique, où au niveau local (zonal), les deux « tubes » ont des plateformes séparées, en France, il n'existe plus qu'une seule plateforme de planification. Le CLS en France est appelé Conseil local de sécurité *et* de prévention de la délinquance. Le CLS a donc bien pour rôle, au niveau local, d'intégrer les deux politiques en une seule sous l'autorité du maire.

### *Le droit à l'information comme condition de l'intégration*

Pour que cette intégration ait lieu dans les meilleures conditions possible, un droit à l'information (de sécurité) a été acquis en France par le maire en 2002. Le chef de la gendarmerie locale et le chef de la police sont dans l'obligation légale d'informer

régulièrement le conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance ou de l'évolution de la délinquance dans son ressort territorial.

Au niveau départemental, la même loi de 2002 assure que le Conseil départemental de prévention de la délinquance (second tube) reçoive également des informations sécuritaires du comité départemental de sécurité (premier tube).

### 7.3 Quelques caractéristiques des CLS

#### *Les CLS sont-ils obligatoires ?*

Le modèle institutionnel rend rarement les CLS obligatoires. Ni en France ni en Belgique, les CLS ne sont obligatoires pour toutes les communes. La France les rend obligatoires dès lors qu'il existe une zone sensible (d'un point de vue de la sécurité) dans la commune ou à partir d'un certain degré d'urbanisation. Jusqu'en 2011, le seuil d'urbanisation rendant la mise sur pied d'un CLS était de 50 000 habitants. Depuis 2011, ce seuil a été abaissé à 10 000. Ailleurs, le CLS est facultatif.

En Belgique, les CLS ne sont obligatoires que pour les communes qui souhaitent obtenir des subventions pour leurs plans locaux. Toutes les communes ne sont cependant pas éligibles pour l'obtention de tels subsides (cf. encadré no 9). Il faut, un peu comme en France, avoir une certaine taille (60 000 habitants) ou avoir une zone sensible (un taux de criminalité se situant dans le dernier quartile national). Les conditions d'éligibilité dans le cas de la Belgique sont retranscrites dans l'encadré. Partout ailleurs, les communes belges peuvent installer des CLS sans pour autant pouvoir accéder au fonds fédéral prévu pour financer des plans locaux de prévention.

L'idée sous-jacente derrière cette conditionnalité est que le CLS doit répondre à un besoin réel de coordination des politiques. Là où la sécurité ne fait pas de problème, le CLS n'a pas de raison d'être. La Belgique laisse aux autorités locales le soin de décider si oui ou non elles entendent mettre sur pied un CLS ; les communes sensibles ou fortement urbanisées sont encouragées à le faire via des promesses de financement supplémentaire. Dans les faits, 120 communes en Belgique bénéficient d'un contrat local de sécurité et, du coup, ont l'obligation d'avoir un CLS.

Le modèle communautaire, du moins dans les exemples retenus par cette étude, ne laisse pas de latitude aux autorités pour l'installation des CLS. Dès lors que le CLS est tenu pour une composante essentielle de l'introduction de la doctrine de police de proximité, la police a l'obligation de convoquer des réunions avec les communautés. Cela devient un élément

**Encadré no 9**  
**Conditions d'éligibilité des communes pour un contrat local de prévention en Belgique (arrêté royal du 7 décembre 2006)**

- Ville de 60 000 habitants;
- ou taux de criminalité parmi les plus élevés nationalement ;
- ou communes qui ont les revenus moyens, par habitant, les plus faibles et en outre une population qui excède 10 000 habitants et un taux de criminalité dans le dernier quartile national

essentiel de la nouvelle approche policière. En Afrique du Sud, cette obligation est inscrite dans la constitution. Au Burkina Faso, l'obligation d'installer des CLS dérive d'abord de la loi relative à la sécurité de 2003 qui introduit le principe de la police de proximité comme un des sept principes à mettre en œuvre par l'ensemble des services de sécurité du pays. C'est cette loi qui impose à la police la consultation et le partenariat avec la population. Le décret de 1995 qui porte création des CLS rappelle l'obligation du partenariat et en précise la teneur et les modalités. La Turquie fait partie de ce groupe de pays. C'est une circulaire du ministère de l'Intérieur qui introduit la police de proximité et c'est cette même circulaire qui met en place les CLS à trois niveaux d'organisation de la police: les gouvernorats, les villes et les districts. Comme la circulaire ne s'applique pas à la gendarmerie, il ne semble pas qu'il y ait d'équivalent aux CLS dans les campagnes de Turquie.

### *Le périmètre territorial des CLS ?*

Le modèle institutionnel étant étroitement lié à la problématique de la décentralisation administrative, à la politique urbaine et à la nécessité de la concertation entre acteurs institutionnels, le point d'ancrage administratif est en règle générale celui de la commune ou de la municipalité. C'est au niveau de la collectivité locale que la négociation horizontale entre des acteurs rendus autonomes les uns des autres par la décentralisation se déroule en priorité. Le modèle institutionnel installe donc les CLS de base à l'échelon des communes.

Afin d'optimiser l'intégration des politiques sociale et policière, la Belgique encourage les communes à collaborer au sein d'intercommunalités et d'ancrer à ce niveau le CLS. Cette recommandation doit permettre une synchronisation de la planification entre la police (qui planifie à l'échelon des « zones de police » qui peuvent être intercommunales) et la planification de la prévention sociale. Le code des collectivités territoriales en Belgique autorise les communes à s'associer en intercommunalité et créer des institutions supra-communales.

Dans le modèle communautaire, les objectifs étant l'amélioration des relations communauté-police et la mobilisation de la participation des populations locales à la prévention de l'insécurité, l'ancrage administratif se situe en règle générale au plus bas niveau possible de l'organisation déconcentrée de l'Etat et de la police. Ces organes de proximité au Burkina Faso sont implantés au niveau des villages et des secteurs ; en Afrique du Sud, ils le sont au niveau des postes de police ou du secteur policier. L'obligation d'installer des CLS au premier niveau administratif de l'Etat fait de ces organes des institutions de masse. En théorie, il devrait y avoir plus de 8 000 CLS au Burkina Faso. 5 ans après l'entrée en vigueur du décret de 2005, seuls un peu plus de 1 600 CLS sont opérationnels.

L'ancrage administratif va être déterminant pour la faculté du CLS à signer des contrats. La commune ayant une personnalité juridique, les CLS du modèle institutionnel ont la faculté (via le maire ou bourgmestre) de signer des contrats et d'institutionnaliser de la sorte les partenariats qu'ils définissent. Dans le modèle communautaire, qui n'est en général pas ancré à l'échelle de la collectivité territoriale mais une zone administrative non dotée de personnalité juridique et morale, la problématique des contrats ne se pose pas. Cependant, en Afrique du Sud, les CLS sont habilités à mobiliser des ressources locales et leur latitude

est entière à ce niveau. Ils peuvent ainsi obtenir des dons y compris pour construire un poste de police.

## 7.4 Le dispositif interne du CLS

### *Une composition qui reflète la fonction*

Dans le modèle institutionnel, trois collèges sont obligatoirement représentés dans le CLS. Les acteurs de la sécurité qui relèvent de la déconcentration de l'Etat, l'administration de la justice (par le biais du procureur) et les collectivités locales (les acteurs décentralisés). En France, le noyau obligatoire des membres d'un CLS est ainsi composé du procureur, du préfet et du maire. En Belgique, l'intégralité des membres obligatoires ont des fonctions publiques à l'exception d'un seul et unique représentant les associations engagées dans la prévention.

La société civile, en France, a un statut d'invité. En Belgique, elle n'est représentée obligatoirement dans le CLS qu'au titre de sa fonction dans la mise en œuvre de politiques de prévention de la délinquance. Et encore, seul un membre de cette société civile n'est représenté obligatoirement dans le CLS belge. Comme bénéficiaire de la politique de sécurité, une participation de la société civile est seulement « souhaitée » dans le cas belge.

Dans le modèle communautaire, l'équilibre des forces en présence est tout à fait différent. Le collège dominant, du moins en nombre, au sein du CLS communautaire est clairement cette fois-ci la société civile. C'est le cas des comités locaux de sécurité au Burkina où 8 des 10 membres du CLS sont des représentants de la société civile. Dans le cas des forums communauté – police sud-africains, la communauté est également dominante. Cette composition reflète la fonction première du CLS communautaire qui est de rapprocher la police de la communauté. Le forum communautaire joue le rôle d'un espace critique qui doit permettre la production d'un consensus autour de l'action de la police.

### *Les modalités de sélection des membres*

La plupart des membres des CLS sont nommés *ex officio*, du moins dans le modèle institutionnel. C'est la procédure de nomination des membres la société civile qui constitue le véritable enjeu.

En règle générale, les Etats établissent d'abord des critères de sélection puis définissent une procédure de sélection. En Belgique, les critères sont la représentativité et l'inclusion. Toujours en Belgique, ces critères ne sont pas définis par la loi, mais par une circulaire du ministère. Les membres de la société civile doivent être représentatifs de cette dernière. En ajoutant le critère de l'inclusion, le législateur a voulu mettre en avant l'importance d'obtenir dans les CLS une représentation de groupes qui peuvent avoir peu de relations par ailleurs avec l'Etat. Dans les procédures de consultation du public, la Grande-Bretagne a également fait ressortir cette idée de l'importance de consulter des publics marginaux qui, cependant, ont des problèmes particuliers avec la police. Ces groupes « difficiles d'accès » doivent être consultés car ils entretiennent des relations souvent compliquées avec l'Etat.

Afin d'assurer que l'Etat ne sélectionne pas seulement des représentants de groupes de la société civile avec lesquels il entretient des relations, la Belgique a mis en place une procédure d'appel à candidatures publique pour la participation aux CLS.

Dans le modèle communautaire, les réunions des CLS ne sont pas entièrement ouvertes au public mais seulement à des représentants de la communauté. Dans les cas retenus par cette étude, le Burkina Faso laisse le soin à la communauté locale de désigner elle-même ses représentants. La loi ne fixe qu'un seul critère : les membres doivent représenter les couches socio-professionnelles de la communauté. C'est cette dernière qui désigne ses membres.

En Afrique du Sud, c'est au contraire le commissaire de police qui choisit les membres du forum police – communauté. Il le fait après consultation du maire. Cette procédure ne garantit pas la représentativité du fait qu'elle laisse une grande part de latitude à l'autorité policière dans le choix des membres.

### *Focus sur la société civile*

Les CLS sont-ils des organes de gouvernance civile de la sécurité locale ? Quelle est l'influence, en d'autres termes, de la société civile sur l'action de la police notamment ?

Le CLS institutionnel se qualifie comme organe de gouvernance civile de la police essentiellement par l'importance qu'il confère aux autorités locales – le maire, le bourgmestre – qu'il place au centre du dispositif. La concertation locale entre les acteurs se réalise sous l'autorité du maire en France comme en Belgique. En Belgique, le maire préside les deux comités qui produisent de la sécurité : le Conseil zonal de sécurité et le Conseil communal de prévention de la délinquance. Il est véritablement au cœur des deux politiques produisant de la sécurité. En France, le maire préside l'unique organe de gouvernance locale de la sécurité : le CLS.

La société civile, dans ce modèle, est assez marginale. En Belgique, elle n'est représentée obligatoirement dans le CLS qu'au titre de la mise en œuvre et non en tant que bénéficiaire de la politique de sécurité publique. Cela, on l'a dit, reflète l'importance donnée à une coordination de la politique. De plus, la société civile n'est pas membre du Conseil zonal de sécurité et donc n'a pas, en Belgique, de « prise » sur la police de proximité par exemple. Le CLS belge ne définissant que la politique non policière de prévention de la délinquance, elle n'est pas invitée à jouer de rôle dans la définition des priorités policières.

En principe, dans le modèle communautaire, il en va tout autrement. La société civile, dans ce format de concertation, est l'acteur dominant.

### *La présidence du CLS*

Aujourd'hui, en France comme en Belgique, l'élu représentant l'exécutif communal (le maire en France et le bourgmestre en Belgique) préside le CLS. S'il en a été ainsi dès le début en Belgique, cela n'a pas toujours été le cas en France. Dans les premières générations des CLS français, le préfet assurait la présidence des CLS. Avec l'approfondissement de la décentralisation, ce pouvoir a été transféré au maire à la fin des

années 1990. Lorsque les CLS sont installés à un niveau intercommunal, c'est le président de l'exécutif de l'intercommunalité qui préside le CLS.

Dans le modèle communautaire, la question de la présidence se pose en termes différents. S'il est clair que la police joue un rôle critique dans l'échange d'information et la mobilisation de la participation, elle ne se voit pas forcément conférer la présidence des CLS en principe. Au Burkina Faso, la présidence des CLS est attribuée à l'un des deux conseillers communaux résidents du village. Chaque village, en effet, a deux représentants au législatif communal (les Conseillers communaux). L'un d'entre eux préside le CLS local. En Afrique du Sud, le commissaire de police préside les forums police -communauté.

### ***Le CLS et ses comités thématiques***

Dans le modèle institutionnel, il n'est pas rare que le CLS s'organise en comités thématiques ou, dans la terminologie belge, en sous-conseils thématiques pour traiter des sujets spécifiques. Ces comités thématiques rapportent à l'assemblée plénière du CLS. Ils élaborent des projets sectoriels qui seront intégrés, après validation par l'assemblée plénière, dans le plan local de sécurité.

### ***Le mécanisme de décision***

Les CLS, dans le modèle institutionnel ou le modèle communautaire, étant essentiellement des espaces de concertation entre acteurs largement indépendant les uns des autres, il n'existe pas de mécanisme de décision au sens propre du terme. La règle est le consensus. Malgré tout, la circulaire prévoyant un règlement d'organisation du CLS stipule en Belgique que les décisions sont prises à la majorité.

### ***Le rythme des séances***

Par voie réglementaire, les CLS sont tenus en Belgique de se réunir trois fois l'an au minimum. Le nombre de séances dépend de la charge de travail. Le CLS se réunit plus fréquemment en période de planification. En France, les CLS sont tenus de se réunir deux fois l'an.

Dans leur version communautaire, les CLS tiennent des réunions plus fréquemment. Au Burkina Faso et en Afrique du Sud, les réunions sont mensuelles.

### ***Le secrétariat***

Les CLS institutionnels fonctionnent comme des assemblées générales qui fixent des orientations, entérinent des décisions, valident le travail fourni par leurs comités thématiques et, surtout, le secrétariat.

En Belgique, le secrétariat du CLS est assuré par un fonctionnaire de prévention. Ce dernier est souvent un expert employé à plein-temps. Au début de l'expérimentation avec les CLS, le fonctionnaire de prévention était un contractuel. Aujourd'hui, le fonctionnaire de prévention gère souvent une petite équipe au sein de la municipalité, répond directement au bourgmestre et joue le rôle de l'alter ego du chef de la police locale dans la municipalité.

Dans la pratique, le fonctionnaire de prévention joue un rôle essentiel dans le cycle entier de diagnostic, planification et évaluation des plans stratégiques de prévention.

Les municipalités les plus importantes au bénéfice d'un contrat de prévention disposent d'une équipe de prévention. Le fonctionnaire de prévention est assisté d'un assistant en matière de finance, d'un évaluateur interne et d'un gestionnaire du contrat.

Dans le modèle communautaire, le secrétariat est également une fonction prescrite en principe par les règlements. Au Burkina, le secrétaire du CLS de village ou de secteur est choisi parmi les membres du CLS. Sa fonction est nettement plus réduite que dans le CLS institutionnel et se limite à rédiger les PV des séances. Il est probable que cette fonction soit exercée dans la pratique par la police.

### *Les chartes*

Le mode de fonctionnement du CLS est réglé par voie de circulaire en Belgique. La circulaire de 1998 fixe un certain nombre de règles internes de base sur la présidence, la composition ou encore l'obligation de disposer d'un secrétariat pour toutes les communes qui souhaitent bénéficier de subsides fédéraux.

Dans le cas des modèles communautaire, une bonne pratique consiste à signer une charte de fonctionnement des forums. La charte permet tout d'abord de clarifier le rôle du forum et de gérer en quelque sorte les attentes des uns et des autres. En Afrique du Sud, les forums police – communauté ont parfois été en butte à des attentes contraires de la police et des communautés. Ces dernières y voyaient un espace de critique de l'action policière où, notamment, la communauté pouvait débattre de l'agenda policier. La police, de son côté, tendait à instrumentaliser le forum pour obtenir de l'information. La charte, dans ce cas, permet de clarifier les fonctions et les rôles de chacun. Dans la mesure où le CLS communautaire vise à mobiliser la communauté dans la prévention de la délinquance, la charte du CLS permet de clarifier le périmètre de cette participation.

En Belgique, les partenariats entre la police et des associations de quartier, par exemple, donnent lieu à un document obligatoirement signé par la police et le représentant de l'association en question.

Au Burkina Faso, ce type de document a fait défaut. Le législateur n'a pas été au-delà du décret créant les CLS. Il avait été prévu de fixer des règles plus précises par voie d'arrêté, mais ce dernier n'a pas vu le jour. L'imprécision sur les règles de fonctionnement et les rôles de chacun au sein des comités locaux de sécurité au Burkina n'a pas entièrement pu être résorbée par les formations des acteurs sur le terrain. La rédaction, puis la signature par les membres des CLS, aurait permis une plus grande efficacité des CLS.

### *La méthode de travail*

Le diagnostic local de sécurité

Depuis 2006, en Belgique, le CLS a l'obligation de réaliser un diagnostic de sécurité selon des standards définis nationalement (arrêté royal de 2006). Cette obligation ne vaut cependant que pour les CLS qui souhaitent bénéficier d'un contrat local de sécurité. En France, la situation est assez similaire.

### Une démarche codifiée

Démarche en principe codifiée dans un manuel, le diagnostic est une méthode d'objectivation et de quantification des problèmes de sécurité, comprenant toujours un volet de consultation du public, qui permet au CLS de se déterminer sur des priorités dans le plan stratégique. La méthode passe par l'identification de différentes sources de données fiables et la quantification des problèmes grâce à l'utilisation de batteries d'indicateurs de performance pour mesurer l'amplitude des problèmes et vérifier les progrès réalisés dans leur résolution.

En Belgique, à l'initiative et sous la supervision du Secrétariat permanent à la prévention de la délinquance, un manuel a été rédigé par un groupe de travail large en décembre 2005. La même démarche a eu lieu en France quelques années plus tôt dans le cadre des travaux menés à l'Institut de Hautes Etudes sur la Sécurité Intérieure.

### Une démarche partagée

Le diagnostic est souvent qualifié de « partagé », car il implique une démarche consensuelle entre les différents membres du CLS sur les problèmes à analyser, le type de source à utiliser ou encore les indicateurs de performance retenus. Il s'agit donc d'une démarche à la fois scientifique et politique. La société civile est invitée à participer entièrement à la démarche diagnostic afin d'augmenter l'assise sociale de celle-ci. Le diagnostic partagé est un moyen de réunir les deux tubes de la gestion de la sécurité mentionnés plus haut. En basant les plans de sécurité et les plans de prévention sur le même diagnostic, les chances de cohérence des deux politiques de sécurité locale sont plus grandes.

### Consultation du public

Le public est consulté par des méthodes ; celles-ci varient selon les cas. On verra plus loin que la méthode de sondage peut être une méthode particulièrement fiable des attentes du public sur la sécurité. En Grande Bretagne, on préconise la consultation de groupes marginaux ou difficiles d'accès qui précisément ont plus souvent affaire à la police.

La démarche diagnostic est particulièrement formalisée et codifiée dans le modèle institutionnel des CLS. Dans les modèles communautaires, elle l'est beaucoup moins.

Au Burkina, par exemple, il n'y a pas d'indication qu'une méthode spécifique soit employée par les CLS de village et de secteur pour recueillir la demande sociale en matière de police et de sécurité. L'échange d'information qui a lieu au sein du CLS tient lieu de diagnostic. En Afrique du Sud, les choses sont similaires. Le chef de secteur policier est tenu cependant de faire des analyses de son secteur.

### *Les enquêtes de victimisation*

Les enquêtes de victimisation – connues également sous l'appellation anglaise de International Crime and Victimization Survey (ICVS) - sont un outil privilégié des diagnostics de sécurité afin de recueillir des informations fiables sur a) les niveaux de victimisation face à certains délits, b) le taux de dénonciation, c) le sentiment d'insécurité, d) les attitudes, opinions et attentes du public face à la police ou encore e) la qualité de vie. Initialement conçues par les universités, ces enquêtes ont progressivement été adoptées par

les Etats comme complément à leurs propres statistiques criminelles et comme outil fiable pour recueillir des informations qui ne figurent pas dans ces statistiques.

Parmi les Etats européens, les Britanniques ont été les premiers à institutionnaliser la démarche. La « British Crime Survey » ou « Enquête d'opinion sur la criminalité en Grande Bretagne » commencée en 1981 a été reconduite sur une base annuelle dès 1988. Les résultats sont disponibles dans le système d'information des commissariats. La France fait de même depuis 2007.

Les sondages du type ICVS sont relativement coûteux sachant qu'un échantillon de 1000 personnes est requis en principe pour donner des résultats fiables et plus adaptés pour une analyse à l'échelon national. En Grande-Bretagne, les ICVS sont menées également localement dans un certain nombre de grandes villes. L'échantillon représentatif utilisé est de 45 000 répondants. Les agglomérations urbaines voient leur échantillon surreprésenté au niveau national afin de permettre des analyses locales.

Les ICVS, en règle générale, recourent à un questionnaire standard de base agrémenté de questions spécifiques année après année. La partie standard du questionnaire permet des comparaisons internationales avec les Etats qui recourent au même questionnaire. Les ICVS ont été conduites dans un nombre grandissant de pays et les données sont stockées, lorsque les Etats acceptent de le faire, à l'UNICRI basé à Milan depuis 1989.

En 2005, la Commission européenne a financé un consortium de 15 pays de l'Union européenne plus la Pologne, la Hongrie et l'Estonie rejointes plus tard par la Bulgarie, la Croatie et la Turquie pour conduire un sonde de type ICVS, mais avec un questionnaire modifié, dans ces pays. 41 776 Européens ont ainsi été interviewés en 2005. Dans chaque pays, un échantillon national de 1 200 personnes a été interviewé. Dans les capitales, l'échantillon urbain a été augmenté à 800 personnes.

### *Les tableaux de bord*

C'est en Grande Bretagne où la démarche diagnostic a été le plus systématisée et alimente un véritable système de conduite des forces de police. La performance de chaque corps de police est analysée en continu à travers un système d'indicateurs de performance regroupés en 5 catégories. Le British Crime Survey alimente annuellement les indicateurs de la première catégorie qui mesure la satisfaction du public envers les services de police. Ces indicateurs composent le tableau de bord accessible depuis les commissariats et permet aux responsables de mesurer l'évolution de la performance à mesure que les données sont introduites dans le système. Ce type de tableau de bord n'a guère d'équivalent dans les pays que nous avons étudiés. Il semble être une réalité plutôt anglo-saxonne. En Belgique, l'Etat a financé pendant une certaine période un « moniteur de la sécurité » s'apparentant au système britannique. La France, par l'intermédiaire de l'Observatoire de la sécurité qui est affilié au ministère de l'Intérieur, a constitué un embryon de tableau de bord de la performance.

### *Les observatoires de la sécurité*

En Grande Bretagne, un bureau de recherche, de développement et de statistiques du ministère de l'Intérieur est responsable de la réalisation de la British Crime Survey. Depuis

2008, les indicateurs de performance de la police sont définis au niveau de l'Inspectorat général de la police. Ce bureau est en charge de la maintenance du tableau de bord de la police.

Au Burkina Faso, le projet de Ouagadougou prévoit d'assister la police municipale dans la mise sur pied d'un observatoire de la sécurité capable, à terme, de réaliser les enquêtes de victimisation, de centraliser les données en matière criminelle des tous les corps de police engagés à Ouagadougou et de réaliser des diagnostics de sécurité. L'opportunité de créer un observatoire national est actuellement examinée.

En France, les diagnostics de sécurité sont fréquemment externalisés et des sociétés de conseil se sont spécialisées dans leur réalisation. L'observatoire national de la sécurité conduit des analyses essentiellement à partir des statistiques officielles tout en réalisant annuellement un sondage de victimisation.

## 7.5 Les produits des CLS

Quels sont les produits des CLS? On peut distinguer au moins trois types de produits ou d'*outputs* des CLS : 1) des plans stratégiques (souvent pluriannuels), 2) des contrats locaux de sécurité et 3) des accords de partenariats de prévention.

### *Le plan stratégique de prévention*

Dans le modèle institutionnel, les CLS sont chargés d'élaborer un plan stratégique de sécurité et de prévention de la délinquance. La rédaction du plan puis son suivi rythme la vie d'un CLS institutionnel.

Un arrêté royal (2006) en Belgique précise que les plans stratégiques doivent être élaborés à partir du diagnostic partagé de sécurité. Les plans, toujours selon l'arrêté de 2006, doivent se conformer à une méthodologie classique de présentation. Ils doivent fixer des objectifs stratégiques déclinés en objectifs opérationnels. Ceux-ci doivent être mesurables et donc le plan stratégique doit déterminer des indicateurs de performance à partir desquels il sera possible de déterminer si les objectifs sont atteints. Les plans stratégiques définissent des axes stratégiques autour d'objectifs mesurables à partir d'indicateurs de performance.

Typiquement, en France, un plan départemental ou local de sécurité comprend trois parties. Une partie décrivant les résultats du diagnostic de la délinquance ; une partie décrivant les priorités d'action et les projets ; une partie sur la mise en œuvre du plan, avec une description des instruments de pilotage, les financements et le calendrier de la réalisation.

### *Le contrat local de sécurité*

Distinct du plan stratégique mais étroitement lié à lui, le contrat local de sécurité tire sa dénomination de la contractualisation entre l'Etat national et la collectivité locale pour le financement du plan stratégique.

Typiquement, ce n'est pas le CLS – qui n'a pas de personnalité juridique – qui signe le contrat, mais les représentants des autorités administratives. En Belgique, le contrat est signé par le bourgmestre et le représentant de l'administration fédérale. En France, il est signé par le préfet, le maire et le procureur.

### ***Des accords de partenariats de sécurité et de prévention***

Alors que les deux premiers produits sont typiques des CLS institutionnels, le troisième est quant à lui plutôt lié aux CLS communautaires. On parle, dans ce modèle, d'accords de partenariat ou de code de conduite régissant le partenariat entre la police et la communauté.

Les accords de partenariats sont des accords passés le plus souvent entre la police et une communauté via leurs représentants. En Belgique, cette notion s'applique à une collaboration entre la police et une communauté de commerçants ou la communauté à l'échelle d'un quartier (association de quartier), par exemple. Ces derniers sont représentés par un coordonnateur, un groupe de pilotage ou un comité. L'accord – appelé un Partenariat local de prévention (PLP) - est régi par une charte générale qui fixe les obligations et devoirs de chacun. L'accord prévoit un plan de communication.

Au Burkina Faso, les Comités locaux de sécurité sont typiquement les interfaces de la communauté avec la police et fonctionnent de la même manière que les groupes de pilotage des partenariats locaux de prévention en Belgique. A notre connaissance, un arrêté d'application des Comités locaux de sécurité définit les règles de fonctionnement.

Le schéma 2 met en perspective les types d'*outputs* produits par les CLS dans les pays sélectionnés. En Belgique, le partenariat local de prévention est un projet susceptible d'être intégré à un plan stratégique et un contrat local de sécurité et de prévention. Dans ce cas, il peut bénéficier de subsides s'il en requiert.

Au Burkina, le village ou le secteur ne sont pas des collectivités locales et n'ont pas de personnalité juridique. Ils ne peuvent pas signer de contrats. La notion même de subsides nationaux pour des plans locaux de sécurité agréés par les comités locaux de sécurité n'a pas cours non plus. Le dispositif du CLS n'a pas cette fonction au Burkina. Même situation en Afrique du Sud avec les forums.

## **7.6 Le dispositif national**

Dans le modèle institutionnel, les CLS sont très encadrés par un dispositif national dont les fonctions sont, au minimum, les suivantes :

- Définition des orientations nationales
- Financement de projets locaux
- Appui des CLS par la gestion des bonnes pratiques et, le cas échéant, du conseil
- Dans certains cas, comme en France, il existe des relais intermédiaires au niveau départemental

### *Des comités pour fixer les priorités nationales*

En France, le Comité interministériel de prévention de la délinquance (CIPD) est présidé par le premier ministre. En Belgique, un Conseil supérieur de la prévention a été établi dès 1987 dans le même but. Le ministre de l'Intérieur en assure la présidence. Ce conseil donne son avis sur les orientations de la politique nationale de prévention de la délinquance arrêtées par le ministre. En Belgique, les orientations nationales sont ensuite formalisées dans un arrêté ministériel.

**Encadré no 10**  
**Les orientations prescrites aux communes pour les contrats locaux de sécurité en Belgique (arrêté royal du 7 décembre 2006):**

- 1° les projets de prévention à l'égard des délits contre les biens et les personnes;
- 2° la technoprévention;
- 3° les projets de prévention des nuisances sociales;
- 4° la lutte contre la toxicomanie

### *Des fonds spéciaux pour financer les politiques locales*

En Belgique comme en France, les Etats ont mis sur pied des fonds spéciaux destinés à financer les politiques locales de prévention de la délinquance. Ces fonds sont gérés nationalement et financent uniquement des actions qui rentrent dans les priorités nationales et font l'objet d'une contractualisation entre l'Etat et les communes bénéficiaires. Le fonds de la prévention de la délinquance, en France, est doté de 51 millions d'euros pour l'année 2011.

### *Les secrétariats nationaux*

En France comme en Belgique, les comités nationaux sont soutenus par un secrétariat. La France a mis sur pied un Secrétariat général à la prévention de la délinquance, dirigé par un préfet. En Belgique, dès 1993, un secrétariat national a été créé sous le nom de Secrétariat permanent à la prévention de la délinquance. Ce secrétariat a plusieurs fonctions dont celle de soutenir les communes dans la contractualisation avec l'Etat, la gestion des bonnes connaissances, l'élaboration de modèles de bonnes pratiques en matière d'actions de prévention, la rédaction des circulaires ministérielles sur le fonctionnement des CLS.

### *La gestion des bonnes pratiques*

Cette étude n'a pas discuté des réseaux qu'ont créés les villes et les communes en Europe pour échanger sur les bonnes pratiques en matière de prévention de la délinquance. Ces réseaux existent cependant et jouent un rôle clef dans la gestion des connaissances. Ils gèrent des sites web de bonnes pratiques, organisent des conférences thématiques, stimulent l'échange des connaissances et décernent notamment un prix européen pour les meilleurs projets de prévention de la délinquance.

## *Les relais régionaux*

En France, les priorités décidées par le CIPD sont traduites à l'échelon intermédiaire – l'échelon départemental – dans un plan départemental de prévention de la délinquance. Ce plan est piloté par le Conseil départemental de la prévention de la délinquance, présidé conjointement par le préfet et le procureur de la République. Pour rédiger le plan, le Conseil procède à un cycle complet de planification en commençant par l'étape diagnostic. Pour réaliser cette étape, le Conseil départemental de prévention de la délinquance obtient des informations du comité départemental de sécurité qui réunit les acteurs de la sécurité.

Le plan départemental, typiquement, comprend ainsi une partie diagnostic, une partie déterminant les priorités départementales et une partie sur la mise en œuvre. Chaque département, en France, doit disposer d'un plan départemental de prévention de la délinquance. Ce dernier est en principe triennal.

Les plans départementaux en France ont une double fonction.

- D'une part, ils déterminent des actions à réaliser au niveau de la collectivité locale et,
- d'autre part, ils fixent le cadre général et les orientations pour les plans locaux de sécurité et de prévention de la délinquance.

Les plans locaux doivent en effet, pour obtenir des financements du Fonds interministériel de prévention de la délinquance, être compatibles avec le plan départemental de prévention de la délinquance. Les représentants des collectivités territoriales sont tenus de se référer à ce plan départemental pour élaborer leurs projets d'action de prévention et les proposer à un éventuel financement du FIPD.

En Belgique, les contrats locaux de sécurité et de prévention ne seront financés que s'ils programment des actions répondant aux priorités nationales arrêtées dans la loi (cf. encadré). En France, le financement est plus souple : le seul critère d'éligibilité pour un plan local est sa compatibilité avec le plan départemental de prévention de la sécurité. Mais il reste tout aussi dépendant des priorités nationales établies par le gouvernement central.

## *La négociation du contrat local de sécurité*

Le contrat local de sécurité est le véhicule par lequel l'Etat national finance donc les projets conformes aux priorités nationales ou qui sont compatibles avec ces priorités. En Belgique, c'est l'Etat central qui négocie directement avec les autorités locales le financement du plan élaboré par le CLS. Le Secrétariat formule des projets modèles qui, bien souvent, sont repris par les plans locaux de sécurité. Il arrive fréquemment que le Secrétariat insiste pour que certains projets prioritaires figurent dans les plans. Les contrats, sont en ce sens, un instrument de l'Etat national pour réaliser des objectifs de politique générale. En France, c'est le préfet qui négocie avec les autorités locales et le procureur le financement du plan.

## Chapitre 8

# Réflexions autour des Comités provinciaux de sécurité et des Comités locaux de sécurité en République Démocratique du Congo

### 8.1 L'impulsion politique

En République Démocratique du Congo, la réforme de la police a débuté avec les travaux du Groupe Mixte de Réflexion sur la Réforme et la Réorganisation de la Police Nationale Congolaise (GMRRR) en novembre 2005 et l'installation du Comité de Suivi de la Réforme de la Police (CSRП) dirigé par un Secrétariat exécutif en septembre 2007. Cette structure a réuni sous un même toit la Police nationale du Congo, des experts de la communauté internationale (l'ЕUPOЛ et l'ONU) ainsi que la société civile.

Le CSRП a promu l'adoption d'une nouvelle loi organique sur la Police nationale congolaise (PNC) – récemment approuvée par le parlement et en attente de promulgation par le Président de la République – qui doit remplacer la loi de 2002 sur la PNC et consacrer les principes démocratiques en matière de police.

Le CSRП a également élaboré un plan d'action prioritaire (PAP) de la réforme de trois ans comprenant notamment la mise en place de projets pilotes de police de proximité ; il a formulé une doctrine de police de proximité qui doit structurer le travail en matière de proximité de la police dans les zones pilotes.

La doctrine de police de proximité – figée dans un guide pratique de la police de proximité au Congo – prévoit l'installation de conseils locaux de sécurité et de forums communautaires :

- A l'échelon des entités territoriales décentralisées, les conseils locaux de sécurité, selon la doctrine, consacrent la participation de la société civile à l'identification des problèmes et la formulation de plans locaux de sécurité s'articulant autour de projets de prévention de la délinquance. Les entités territoriales décentralisées sont, selon la loi sur les ETD de 2008, la ville, la commune, la Chefferie et le Secteur.
- A l'échelon des quartiers ou des villages, la doctrine de police de proximité prévoit l'installation des forums communautaires ; ces derniers rappellent plus la version sud-africaine de la police communautaire. Les forums permettent des échanges directs entre la police et la communauté à un échelon très local et micro. A l'instar du Burkina Faso, qui a aussi légiféré en ce sens (voir page 3), ces réunions communautaires ouvertes à la population sans restriction sont présidées par l'autorité civile (le chef de quartier ou de village).

Les forums sont essentiellement des plateformes d'échange, alors que les CLS sont véritablement des organes permettant l'identification des problèmes de sécurité et l'organisation d'une réponse consensuelle à travers la formulation de plans locaux de sécurité (le cycle systématique et complet). La doctrine de police de proximité de la PNC

prévoit l'adoption de deux décrets, l'un portant sur les conseils locaux de sécurité et l'autre sur des facilitateurs. Ces derniers sont des ombudsmans locaux auxquels la communauté peut faire appel en cas de conduite impropre des forces de police ; ces derniers, selon la doctrine, sont membre de plein droit des conseils locaux de sécurité.

## **8.2 La réforme du ministère de l'Intérieur et sécurité**

Le ministère de l'Intérieur et sécurité de RDC a quant à lui débuté le chantier de sa réforme avec un retard significatif par rapport à la réforme de la PNC. Il est impératif que la réforme du ministère soit être harmonisée avec celle de la police de manière à obtenir une réforme globale, cohérente et rationnelle. Certains ajustements de part et d'autre sont à attendre pour que l'ensemble soit réussi. En mai 2011, le ministre de l'Intérieur et sécurité a installé deux groupes de travail, l'un pour achever un décret portant création d'un Secrétariat général à la sécurité et ordre public (SGSOP) et l'autre pour répondre au besoin de donner un cadre légal à la fois aux comités provinciaux de sécurité et aux comités (ou conseils) locaux de sécurité. En 2008, le ministre avait donné la première impulsion à l'élaboration d'un projet de SGSOP. Il s'agissait de créer au niveau de l'autorité civile un instrument de gouvernance des forces de sécurité. Le SGSOP devait permettre au ministre de développer, orienter et suivre les politiques des services de sécurité. Après une mise en veilleuse du projet, le ministre a décidé en mars 2011 de relancer les travaux et une commission technique a été installée dans le but de finaliser un décret portant création du SGSOP et de rédiger un second décret concomitant portant création de comités provinciaux de sécurité et de comités locaux de sécurité.

## **8.3 Les comités provinciaux et locaux de sécurité**

Aux échelons provinciaux et locaux, le Gouvernement entend formaliser l'existence des instruments de coordination des forces de sécurité placés sous la responsabilité des autorités locales et les adapter pour être en conformité avec l'esprit de la réforme et permettre à la société civile d'influer sur les agendas des forces de sécurité.

### ***Niveau provincial***

Un premier échelon de coordination et de concertation est la province, dont le chef est le Gouverneur.

Le cadre légal existant : En vertu de la constitution de 2006, le gouverneur est élu par l'assemblée provinciale et représente à la fois la province et l'Etat dans la province. Il a notamment la police nationale à disposition et s'est vu attribuer, notamment par la loi sur la libre administration des provinces (art. 63 et 64), un rôle de coordination et de supervision des forces de sécurité dans sa juridiction. La sûreté intérieure est également une compétence « partagée » entre l'Etat central et la province.

Les lacunes : Si, en principe, la loi est suffisamment explicite pour permettre au gouverneur de réunir les chefs des services de sécurité dans la province pour coordonner leur action sans préjudice de l'autonomie opérationnelle (technique) de ces derniers, le gouvernement entend par la voie réglementaire (un décret du Premier ministre) formaliser l'existence de Comités provinciaux de sécurité qui s'avèrent être la plateforme à partir de laquelle la coordination stratégique a lieu entre tous les services de sécurité et l'administration de la justice. En l'absence de texte réglementaire, les CPS ne disposent pas d'un cadre définissant leurs attributions, leur organisation et leur fonctionnement. Il existe aujourd'hui des pratiques de coordination à l'échelon provincial qui ne sont plus compatibles avec l'indépendance de la justice. Les juges sont en effet représentés dans les CPS actuels. La société civile a jusqu'ici été entièrement exclue de ces organes. Outre une révision fondamentale de la composition des CPS, les attributions doivent également être clarifiées et alignées avec la réforme du ministère et du SGSOP. La coordination doit s'accompagner d'une concertation entre les acteurs de la sécurité en vue de définir une approche cohérente de la sécurité et de la rédaction d'un plan stratégique de sécurité à l'échelon de la province.

### *Niveau local*

Le second échelon de coordination et de concertation sont les ETD - la ville, la commune, la chefferie et le secteur.

Le cadre légal existant : Les ETD ont à leur tête un exécutif élu, soit respectivement le maire, le bourgmestre, le chef de chefferie et le chef de secteur. En vertu de la décentralisation, ces exécutifs sont en charge de l'ordre public dans leur juridiction. A cela, il faut ajouter le « territoire » (entité déconcentrée) dont le chef est, selon la loi, responsable de l'ordre public dans sa juridiction. Sans disposer d'un cadre réglementaire approprié, la sécurité locale a jusqu'ici été coordonnée stratégiquement via des comités locaux de sécurité réunissant sous la présidence du chef de l'ETD les principaux services de sécurité.

Les lacunes : Outre le déficit en matière de cadre légal, les comités locaux de sécurité doivent être modernisés. C'est au niveau des ETD que la doctrine de police de proximité a prévu la mise en place d'organes de consultation et de planification dans le domaine de la prévention de la délinquance avec la participation de la société civile. Le ministre de l'Intérieur et sécurité en RDC a souhaité que les comités locaux de sécurité existants tiennent des réunions élargies à la société civile afin de garantir un ancrage local des politiques de sécurité.

## **8.4 Un rappel des pratiques internationales**

Les Etats, en règle générale, mettent en place à l'échelon des entités déconcentrées ou décentralisées deux types de plateformes de concertation en matière de sécurité.

### *La première plateforme :*

Les premières ont un périmètre limité à la sécurité au sein étroit du terme et, en conséquence, une composition restreinte aux acteurs de la sécurité.

En France, les Conférences départementales de sécurité (devenues depuis 2006 des Comités départementaux de sécurité) réunissent les acteurs de la sécurité et ont pour attribution, selon la Loi d'orientation et de programmation sur la sécurité intérieure (LOPSI I) et les décrets y relatifs, de décliner à l'échelon départemental les orientations nationales en matière de sécurité intérieure ; ces dernières sont fixées, toujours selon la LOPSI I, par le Conseil de sécurité intérieure (organe présidé par le Président de la République). Ces Conférences départementales sont présidées conjointement par le préfet et le procureur de la République.

En Belgique, une plateforme similaire a été créée à l'échelon « zonal » par la loi sur la police intégrée (LPI de 1998). La LPI prévoit l'installation de Conseils zonaux de sécurité (CZS) qui, de la même manière, formulent un plan zonal de sécurité qui doit refléter les priorités nationales élaborées dans un plan national de sécurité à l'échelon fédéral conjointement par les ministres de l'Intérieur et de la Justice. Ce plan, à l'origine annuel, est aujourd'hui quadriennal. Le CZS est présidé par le bourgmestre en Belgique. Dans aucun de ces organes français ou belge la société civile n'est partie prenante. Les réunions sont réservées à l'autorité civile en charge de l'ordre public, les forces de sécurité et le procureur. Les réunions sont en principe trimestrielles (France) ou semestrielles (Belgique), reflétant le rôle de coordination stratégique (et non opérationnel) et de suivi de ces organes.

### *La seconde plateforme :*

Un second type de plateforme a des attributions dans un périmètre élargi à la prévention de la délinquance. Ces organes portent souvent également d'autres noms, pour bien les démarquer des organes d'orientation, de planification et de coordination sécuritaire, ainsi qu'on l'a vu dans cette étude. Il s'agit respectivement du Conseil départemental de prévention de la délinquance en France et du Conseil communal de prévention de la délinquance en Belgique.

En France, le Conseil départemental joue un rôle dans la déclinaison à l'échelon départemental des priorités nationales en matière de prévention de la délinquance. Un Comité interministériel de prévention de la délinquance (CIPD) fixe ces priorités à l'échelon national. Le Conseil départemental les traduit à l'échelon inférieur. Les Conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) reproduisent cette organisation à l'échelon communal élaborent des plans locaux de prévention de la délinquance qui peuvent être financés par l'Etat dès lors qu'ils reflètent les priorités déterminées par le CIPD. Pour obtenir les financements, ils signent un contrat local de sécurité avec l'Etat. La société civile est invitée aux CLSPD en France ; elle est également consultée aux échelons nationaux et départementaux pour la détermination des priorités.

En Belgique, les Conseils communaux de prévention de la délinquance (qui peuvent se regrouper à l'échelon intercommunal) négocient directement avec l'Etat fédéral des subventions de plan d'action dans le domaine de la prévention de la délinquance sans passer par l'échelon provincial. Ces plans sont intitulés, depuis 2006, des plans stratégiques de sécurité et de prévention de la délinquance. Les priorités nationales en matière de prévention de la délinquance sont fixées par la loi en Belgique sur avis d'un Conseil supérieur de la prévention de la criminalité – organe créé dès 1987. A l'échelon national, un fonds de sécurité permet le financement des actions prioritaires. Un Secrétariat permanent

à la prévention de la délinquance (devenu une direction) a été créé en 1993 au niveau central et fournit l'appui nécessaire aux CLSPD locaux en Belgique. A l'échelon provincial, des fonds sont également disponibles pour financer des actions prioritaires de ces plans locaux et les priorités provinciales sont déterminées par des commissions provinciales de prévention de la criminalité.

### ***Rappel des deux tubes de la sécurité***

Pour résumer, il existe donc deux types d'organes avec une architecture en tuyaux d'orgue - parallèles – et dont les périmètres sont sensiblement différents dans le champ large de la sécurité. Le premier tube est celui de l'orientation, la planification et la coordination stratégique des forces de sécurité aux échelons national, provincial, intercommunal. Ce tube s'organise sans participation directe de la société civile. L'exercice principal est de décliner aux échelons inférieurs les priorités nationales en matière de sécurité intérieure tout en les adaptant aux réalités locales. Un second tube est celui de la consultation, concertation, orientation, planification et coordination des acteurs en matière de prévention de la délinquance aux niveaux national, provincial et local. Des conseils, dont le périmètre est réduit à la prévention de la délinquance, déclinent localement des priorités nationales tout en offrant un espace au développement de projets locaux propres conçus sur la base d'un diagnostic et d'une participation directe de la société civile.

Ces deux tubes concernent la sécurité, mais chacun a son périmètre bien circonscrit, ses organes propres et dont la composition est particulière et des modalités spécifiques de fonctionnement. Le premier s'organise *sans* la société civile et son périmètre est strictement policier ; le second s'organise *avec* la société civile et son périmètre concerne avant tout les actions en partenariat de prévention de la délinquance. Chacun de ces tubes a un échelon national (respectivement le Conseil national de sécurité et le Conseil interministériel de prévention de la délinquance en France), un échelon intermédiaire (départemental pour la France; provincial ou intercommunal pour la Belgique) et un échelon local (communal pour la France et la Belgique).

En Belgique comme en France, il existe une volonté politique d'intégrer localement les deux politiques (policière et de prévention de la délinquance). En Belgique, les deux conseils (le Conseil zonal de sécurité et le Conseil communal de prévention de la délinquance) sont présidés par le bourgmestre. C'est ce dernier, en principe, qui est chargé d'assurer la cohérence (ad minima) et l'intégration (ad maxima) des deux politiques. Dans certaines communes, le chargé de prévention qui s'occupe de la prévention de la délinquance est invité aux séances du Conseil zonal de sécurité ; inversement, le chef de corps de police local est invité aux réunions du Conseil local de prévention de la délinquance. La politique fédérale encourage les communes à créer un poste de coordinateur de la sécurité intégrale. Les acteurs policiers, de la prévention et de la société civile sont encouragés à mener conjointement le « diagnostic partagé de la sécurité » ; les deux plans (celui de la sécurité et celui de la prévention) sont depuis 2007 quadriennaux pour permettre une planification concertée dans un cycle de planification commun.

A la fois en France et en Belgique, les organes mentionnés ne sont pas des organes opérationnels. Ils sont avant tout des organes de concertation, d'orientation, de planification et de coordination stratégique. Le rythme de réunion est en conséquence peu

fréquent. Il peut s'accélérer en période de planification. Ces conseils disposent d'un secrétariat qui prépare les séances et assure le suivi des actions.

## **8.5 Le dispositif prévu par l'avant-projet de décret sur les Comités provinciaux et locaux de sécurité en RDC**

En République Démocratique du Congo, le modèle adopté par le projet de décret portant sur les CPS et les CLS n'est pas très différent des modèles mentionnés dans la section précédente. Plutôt que d'utiliser des dénominations différentes cependant pour les organes de coordination et planification réservés aux forces de sécurité et ceux incluant la société civile dans l'identification et la planification de la prévention de la délinquance, le choix s'est porté sur une seule dénomination – les comités provinciaux ou locaux de sécurité. Deux types de réunions sont distingués: les réunions restreintes et les réunions élargies.

### ***Les réunions restreintes***

Celles-ci sont *grosso modo* du même type que celles de la conférence départementale de sécurité en France, à l'échelon départemental en France, ou du Conseil zonal de sécurité, à l'échelon des communes (ou intercommunales) en Belgique.

Les orientations et plans qui sont rédigés par ces comités provinciaux ou locaux sont des plans de sécurité nationaux déclinés aux différents échelons de l'administration du pays, soit les provinces, les ETD et le territoire.

Ces comités provinciaux et locaux restreints sont les instruments par lesquels une concertation, coordination et, planification s'organise sur les questions de sécurité.

### ***Les réunions élargies***

Les comités de sécurité en réunion élargie incluent la société civile. Il aurait sans doute été judicieux d'utiliser une autre dénomination – notamment celle de « conseil » qu'on retrouve dans les textes du CSRP et la doctrine de police de proximité – mais à la fois la sous-commission et la commission technique législative ont préféré la terminologie proposée par le ministre de l'Intérieur et sécurité, à savoir celle de « comité » qui a cours au Congo. Ces réunions élargies ont pour objet d'offrir une plateforme de consultation, de concertation, de coordination et de planification en matière de prévention de la délinquance. Elles se réunissent à l'échelon provincial pour définir notamment un plan provincial de prévention de la délinquance et à l'échelon local pour faire de même au niveau des entités territoriales décentralisées ou ETD (ville, commune, chefferie ou secteur). Le décret prévoit que ce comité élargi recoure à une méthodologie d'identification des problèmes sur la base d'une consultation du public (le diagnostic de sécurité) et de planification en partenariat avec la société civile. Il prévoit également que le plan de prévention de la délinquance soit intégralement repris par le plan de sécurité global rédigé par le comité restreint afin d'assurer une politique globale, intégrée et intégrale de la sécurité localement.

On peut résumer la situation en affirmant que les comités restreints sont l'équivalent des conférences départementales de sécurité (France) ou conseils zonaux de sécurité (Belgique) ; les comités élargis sont l'équivalent des conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance en France et en Belgique. Les appellations sont différentes; les réalités sont cependant proches.

### *Les réunions hebdomadaires de sécurité*

Les décrets ne statuent pas sur les réunions opérationnelles de sécurité qui peuvent être convoquées à l'échelon provincial par le gouverneur et l'échelon local par les autorités des ETD. En France, la situation est similaire. Les réunions hebdomadaires de sécurité convoquées par le préfet (qui réunit son chef de police et son chef de gendarmerie) sont tenues dans le cadre des attributions du préfet comme responsable de la sécurité dans le département tout en respectant le principe d'autonomie opérationnelle des services de police et de gendarmerie. En RDC, le gouverneur peut se prévaloir de ses attributions de coordination et de supervision des forces de sécurité pour tenir des réunions de sécurité sans préjudice de l'autonomie « technique », selon l'expression consacrée en RDC, des forces de sécurité.

### *La coordination nationale*

Par rapport aux modèles français et belge, le dispositif prévu dans le décret s'avère essentiellement local et il manque (encore) l'échelon national. C'est un constat qui a été fait en commission technique.

Il a été constaté en effet qu'il n'existe pas de conseil national de sécurité intérieure qui définirait la politique de sécurité intérieure; il n'existe pas non plus de conseil national ou comité interministériel qui définirait la politique nationale de prévention de la délinquance. Le futur SGSOP, cependant, pourra combler en partie cette lacune. C'est, à ce stade, sa division de la sécurité et ordre public qui sera responsable de la rédaction d'un plan national de sécurité et d'ordre public. Ce plan sera un des points d'ancrage nationaux des plans provinciaux et locaux de sécurité.

De la même manière, il n'existe pas de loi au Congo qui, à l'instar du Burkina Faso (Loi relative à la sécurité intérieure de 2003) ou de la France (Loi d'Orientation et de Programmation de la Sécurité Intérieure (2002) et Loi d'Orientation de la Sécurité Intérieure (2003)), définisse les principes d'orientation des forces de sécurité intérieure. C'est une lacune importante sachant que les forces armées ont, selon l'article 187 de la Constitution de RDC, des responsabilités en matière de protection des personnes et de leurs biens en temps de paix.

Même si l'article 187 peut être interprété comme une attribution subsidiaire des forces armées, les points d'ancrage nationaux à la fois légaux (une loi sur la sécurité intérieure) et politiques (un conseil de sécurité intérieure) d'une politique de sécurité intérieure globale et cohérente font encore défaut et le futur SGSOP ne pourra que partiellement combler le vide juridique et politique existant.

En revanche, l'avant-projet de décret sur les CPS et les CLS propose des points d'ancrage solides dans les réalités locales via la mise en place d'un cycle complet de diagnostic, de

consultations, de concertation et de planification par les CLS élargis. La société civile est partie prenante de ce cycle.

A l'échelon national, un fonds national de sécurité pour le financement de certains projets élaborés avec la société civile est prévu dans le projet de décret sur les CPS et CLS et son fonctionnement doit être réglementé par un autre décret.

## **8.6 Recommandations et remarques sur l'avant-projet**

### ***Point 1 : Ancrage dans le SGSOP et le secrétariat des comités provinciaux et locaux de sécurité***

Il serait judicieux que les délégations provinciales du SGSOP se voient attribuer le secrétariat des comités provinciaux de sécurité restreints. Le décret actuel prévoit au contraire que l'ANR soit responsable de ce secrétariat pour les comités restreints. C'est uniquement dans le cas des comités élargis que le SGSOP a obtenu le secrétariat selon le décret. Il s'agit d'un point à réviser en priorité dans l'avant-projet de décret. La rédaction du plan stratégique est une fonction de gouvernance civile et ne peut être déléguée à une agence de sécurité. L'ANR, comme agence spécialisée dans le renseignement, ne peut se voir conférer le secrétariat qui jouera un rôle clef dans la rédaction d'un plan provincial de sécurité. Bien qu'historiquement l'ANR ait joué un rôle de ce type par le passé, la réforme doit se démarquer par rapport à cette pratique. L'ANR est également régie par des règles strictes en matière de confidentialité et si elle devait s'occuper du secrétariat, des problèmes pratiques d'accès aux données en résulteraient immédiatement. Cette fonction doit revenir de droit au SGSOP.

Aujourd'hui, selon les informations à disposition, il existe un représentant de l'administration civile centrale du MIS dans chaque province et ETD.

Le représentant civil doit obtenir une délégation du SGSOP/MIS pour fournir le secrétariat des comités de sécurité locaux ou déléguer cette fonction aux administrations des ETD. Pour les réunions élargies, la doctrine de police de proximité avait en effet envisagé que le secrétariat des CLS communaux, de chefferie et de secteur soit effectué par l'administration communale. C'est une option qui semble logique et permettrait d'éviter des redondances administratives. Le projet de décret pourrait être revu sur ce point.

Le SGSOP devrait également jouer un rôle clef dans la gestion des connaissances en matière de prévention de la délinquance et fournir des appuis aux CLS locaux. Cet appui pourrait transiter par les délégations provinciales du SGSOP une fois établies. Au Burkina Faso, l'absence d'un appui aux comités locaux de sécurité a été identifiée comme une faiblesse du dispositif. Les bonnes pratiques doivent être identifiées, formalisées et diffusées sur le terrain. Le SGSOP peut jouer un rôle important pour améliorer les standards locaux. S'il dispose également d'un fonds de financement, ses antennes provinciales pourront permettre également un contrôle conjointement avec les comités provinciaux de sécurité élargis.

### ***Point 2. Composition : La participation de l'armée.***

La participation de l'armée aux comités de sécurité, provinciaux ou locaux, ne correspond pas aux pratiques internationales en matière de gouvernance de la sécurité intérieure. La doctrine de police de proximité du CSRP ne l'a pas non plus prévu à l'échelon local. La commission technique a cependant retenu l'idée d'une participation de l'armée aux comités provinciaux et locaux de sécurité, y compris dans les réunions élargies. L'argument qui a prévalu est que les forces armées ont des attributions constitutionnelles en matière de protection des personnes et de leurs biens en temps de paix (article 187 de la Constitution de RDC). Les réalités au Congo, notamment dans les zones de l'Est, suggèrent que l'armée joue un rôle important dans la provision des services de sécurité intérieure. En quelque sorte, notamment dans ces zones, un comité local de sécurité qui n'engagerait pas une concertation avec l'un des fournisseurs principaux de la sécurité intérieure (avec des attributions constitutionnelles en la matière) risquerait de voir sa politique de prévention tronquée et amputée d'une composante essentielle. Des arguments juridiques et pragmatiques ont milité pour inclure l'armée dans les CPS et les CLS restreints et élargis. L'approche qui a prévalu au sein de la commission est celle d'une « sécurité de proximité », incluant tous les acteurs qui fournissent des services en matière de sécurité publique.

Ce point a été débattu en sous-commission. Une alternative discutée a été de proposer que l'armée ne fasse partie que des comités de sécurité restreints mais puisse prendre connaissance des diagnostics de sécurité et des plans de prévention retenus par les réunions élargies. Cette solution n'a pas été retenue en sous-commission car elle couperait la société civile d'une plateforme de dialogue avec un fournisseur de services de sécurité.

Si la participation *ex officio* des forces armées devait rencontrer d'autres oppositions, une alternative serait de proposer que l'armée soit « invitée » dans les CLS élargis qui le souhaiteraient. Un statut d'invité est prévu par le décret.

### ***Point 3. Composition : La participation de l'ANR***

Si la participation de l'ANR aux réunions restreintes des CPS et CLS est incontournable, elle ne semble pas devoir s'imposer pour les réunions élargies de ces organes. Une participation *ex officio* des services de renseignement dans les CLS (élargis) n'a cours dans aucun des pays de cette étude. Les CLS veulent rompre avec l'idée d'un Etat policier, une surveillance totale, pour la remplacer par une sécurité au bénéfice des citoyens. Il est essentiel, à notre avis, que l'ANR ne participe pas *ex officio* aux réunions des CPS et CLS élargis. Cela serait également en conformité avec la doctrine de la police de proximité de la PNC.

### ***Point 4. La dénomination des comités de sécurité élargis***

Pour marquer la rupture avec le passé et symboliser le changement et l'esprit de la réforme, il pourrait s'avérer judicieux d'éviter les appellations de comités restreints et de comités élargis. Les comités élargis, tout en conservant exactement les fonctions et attributions proposées dans l'avant-projet de décret, pourraient s'intituler « Conseils ». Cela serait en conformité avec tous les textes émergeant des travaux du CSRP et aurait l'avantage d'éviter la confusion avec les attributions des comités de sécurité (restreints). Les comités de

sécurité restreints pourraient s'appeler désormais simplement « comité de sécurité ». Les comités élargis s'appelleraient, par exemple, respectivement Conseils provinciaux de sécurité et de prévention de la délinquance et Conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance.