

**FORUM BELGE POUR LA PREVENTION ET LA SECURITE URBAINE
(FBPSU)
MEMORANDUM ADRESSE A L'INFORMATEUR CONCERNANT L'AVENIR
DES PLANS STRATEGIQUES DE SECURITE ET DE PREVENTION
(EX-CONTRATS DE SECURITE ET DE PREVENTION)**

Il ne fait aucun doute que les dispositifs préventifs mis en œuvre dans le cadre des ex-contrats de sécurité et plans drogue répondent à un besoin essentiel. Aujourd'hui actualisés et redéfinis dans les **Plans Stratégiques de Sécurité et de Prévention** (PSSP), ils constituent certainement un élément prépondérant de la politique menée par les villes et communes qui en bénéficient et permettent d'assurer une réelle politique locale de prévention sociale et situationnelle, complémentaire mais également distincte de l'approche policière (et zonale) en matière de prévention et de sécurité.

Actuellement, **103 villes et communes** bénéficient d'un Plan Stratégique de Sécurité et de Prévention conclu pour une période de 4 ans (2007 - 2010).

Dans la perspective de futures négociations pour la formation d'un Gouvernement fédéral et dans un souci d'efficacité des réponses apportées par les villes et communes face à l'insécurité urbaine, le FBPSU entend transmettre à l'Informateur une série de **recommandations et de revendications** susceptibles d'assurer l'avenir de ces dispositifs de sécurité et de prévention.

1. Objectifs et contenu des Plans Stratégiques de Sécurité et de Prévention

Après 15 ans de politiques subventionnées annuellement (excepté pour 2000-2002), le Gouvernement fédéral a enfin décidé de conclure des contrats pluriannuels permettant d'introduire des **objectifs de prévention durable** dans les politiques de sécurité et de prévention locales.

Il a par ailleurs « balisé » les objectifs à poursuivre, en faisant bien sûr référence :

- au plan fédéral de sécurité
- aux compétences du Ministère de l'Intérieur.

L'Arrêté Royal du 07/12/2006 et l'Arrêté Ministériel de janvier 2007 ont très (trop) strictement balisé les **phénomènes** (15) qui peuvent être pris en charge et les **objectifs stratégiques** (8) qui peuvent être poursuivis, ce qui ne manquera pas

de poser des problèmes importants pour de nombreuses Villes et communes : perte de subside pour certains projets durables, réorientation obligée de projets et perte de sens, référence trop systématique à la politique policière induisant des difficultés pour certains types de projets,

A ce propos, les **questions qui avaient été soumises au Ministre de l'Intérieur en mars 2004** (cf. annexe - pt 1) par le Forum Belge semblent avoir été peu (voire pas) prises en considération alors qu'elles restent malheureusement d'actualité : concentration des objectifs sur les symptômes de la criminalité et plus sur ses causes, frein aux projets de prévention sociale ayant fait leurs preuves et reconnus au niveau belge et international et difficulté de lancer des projets innovants visant davantage les causes d'insécurité.

2. Durée des Plans Stratégiques de Sécurité et de Prévention.

C'est avec soulagement que nous avons enfin pris connaissance de la décision du Gouvernement de conclure des contrats (Plans Stratégiques de Sécurité et de Prévention) pour une durée de 4 ans, ce qui correspond au souhait que nous avons formulé à l'attention de **l'Informateur et du Formateur du Gouvernement en juin 2003** et à l'attention du **Ministre de l'Intérieur en mars 2004**.

En effet, la durée limitée des contrats provoquait un grand turn-over dans le personnel qui ne pouvait considérer ces contrats comme une possibilité d'emploi stable à long terme.

Plus de **2600 agents contractuels** sont en effet employés dans le cadre des Plans Stratégiques de Sécurité et de Prévention en Belgique. Par le passé, ces travailleurs se sont retrouvés dans la plus grande incertitude concernant l'avenir de leur emploi, ce qui n'a pas manqué de fragiliser ces personnes au plan personnel et de véritablement « miner » les dispositifs et les projets mis en place.

Il est donc heureux que cette incertitude ne se reproduise plus chaque année.

Dans un souci de cohérence des politiques publiques menées au plan local, il serait utile de faire **coïncider la durée de programmes complémentaires aux PSSP subventionnés** au niveau fédéral tels que le programme politique des grandes villes (PPGV de 6 ans à partir de 2008-2013 selon les dernières informations mais en attente de confirmation par le prochain gouvernement) et le programme « sommets européens » annuel en région bruxelloise. Il serait également plus utile d'adapter aussi la durée et la date de lancement des politiques subventionnées par

les entités fédérées, à savoir les Plans Proximité Prévention wallons et contrats de prévention et nouveaux plans de sécurité de la région bruxelloise (annuels).

Les villes et communes doivent **continuellement intégrer ces politiques subventionnées au niveau local** (gestion administrative, financière et opérationnelle complexe des projets vu les multiples sources de financement) et une plus grande cohérence dans leur programmation faciliterait énormément la tâche des pouvoirs locaux.

Par ailleurs, une circulaire financière devrait être établie de toute urgence pour le suivi comptable et financier des subsides « sommets européens » en région bruxelloise (accord de coopération). En effet, ce programme fait l'objet de nombreuses incertitudes concernant les dépenses 2004, 2005, 2006 et le SFP Intérieur n'a donné aucune directive concernant 2007. Les communes bruxelloises avancent le financement des actions (lancées précédemment et qui nécessitent d'être poursuivies) sans aucune certitude de subsidiation ...

3. Revalorisation budgétaire des Plans Stratégiques de Sécurité et de Prévention

Le budget des contrats de sécurité et de prévention n'avait pas augmenté depuis 1999. En conséquence, les communes utilisaient la totalité ou la quasi-totalité du budget alloué par le fédéral pour payer le personnel de prévention, réduisant à la portion congrue les frais de fonctionnement et d'action. Le personnel continuait donc à être payé, sans aucune valorisation de son expérience et de son ancienneté, et trop souvent sans avoir les moyens de développer ou de mener à bien ses projets de prévention.

En 2004, le Forum belge avait demandé au Ministre de l'Intérieur de prévoir, dès 2005, une **réactualisation du budget alloué aux contrats**, tenant compte de divers éléments :

1. l'évolution des coûts salariaux : une politique de prévention, visant des objectifs durables, doit être encadrée par du **personnel stable** et rémunéré en fonction de ses responsabilités; il fallait donc rapidement envisager un système de subsidiation qui tienne compte de l'évolution des salaires (index), de l'expérience acquise par les agents et de leur niveau de responsabilité (le système du Programme Politique des Grandes Villes pouvait constituer une référence intéressante) ;

2. l'évolution des **coûts de fonctionnement** : frais d'action, énergie, charroi; déplacements, téléphonie, équipement, fournitures, ...
3. le **développement d'initiatives nouvelles de prévention** rendues nécessaires par l'évolution de la criminalité et de la délinquance, dont :
 - des programmes spécifiques destinés aux indépendants, aux médecins et aux usagers des transports en commun ;
 - des programmes de lutte contre les incivilités;
 - le développement et la création de dispositifs de réduction des risques (abris de nuit, travail de rue, échange de seringues, prescription d'héroïne, lieux sécurisés de consommation), ... dont nous savons, grâce aux recherches menées à l'étranger, qu'elles ont, outre un impact sur la santé, une influence significative impact sur les nuisances publiques.

Le **principe de l'indexation annuelle des enveloppes** semblait donc un minimum à assurer.

A ce jour, la seule indexation octroyée par le Ministère de l'Intérieur a eu lieu en 2007 (+ 1,8%) et rien n'indique qu'une indexation annuelle ait été prévue pour la période 2007 - 2010.

Cela signifie que, sauf décision contraire, les Plans Stratégiques de Sécurité et de Prévention recevront, au mieux, pendant la période 2007 - 2010, une enveloppe bloquée au niveau de celle de 2007.

De plus, les subventions « **frais de personnel** » sont **allouées en fonction de forfaits**. Ceux-ci ont été revus à la hausse en 2007 (augmentation de 2.000€ à 5.000€ par poste) par le SFP Intérieur (ex : 45.000€/an pour un universitaire temps plein, 22.500€/an pour un employé temps plein sans qualification) ce qui est positif mais déplace le problème, l'enveloppe globale des subsides restant quasi identique.

En effet, cette adaptation de forfait constitue une **hausse de 17 %** de subsides « personnel » à budgétiser dans notre **enveloppe annuelle de subsides qui reste quasi stationnaire** puisqu'elle n'est indexée **que de 1,8%** par le fédéral en 2007.

Ceci met les communes en grande difficulté financière : d'une part, elles doivent ponctionner davantage dans leur enveloppe « fonctionnement » pour suppléer la hausse des forfaits « personnel » et d'autre part, les forfaits « personnel » ne couvrent rapidement plus le coût réel du personnel (ex : le forfait pour un agent niveau E, est dès la 1^{ère} année, inférieur au coût réel de l'agent) pour l'employeur,

obligeant les communes à prendre sur charge communale propre une grande partie des frais de personnel.

Cette situation est injuste et intenable, car elle renvoie à charge des villes et communes un **coût croissant de mise en œuvre des projets**. Cet accroissement de charges cumulé sur 4 ans pourrait se monter à au moins 6 % au terme de cette période.

Elle est d'autant plus injuste qu'elle frappe davantage les villes et communes rencontrant des difficultés financières, qui ne peuvent parfois se permettre de compléter les montants subventionnés par l'Intérieur et doivent par conséquent renoncer aux postes.

Plus concrètement, pour une commune qui bénéficierait d'une enveloppe de 1.000.000 €, cela signifierait une perte cumulée (recettes-dépenses) de plus de 180.000 € en 4 ans (base de calcul : indexation de 1,8 %). Pour une Ville comme Bruxelles, qui paie le personnel du contrat de sécurité selon les barèmes de la charte sociale, le surcoût budgétaire en personnel est de 500.000 €.

Le Forum Belge pour la Prévention et la Sécurité Urbaine demande donc instamment au nouveau gouvernement d'inclure, dans le programme du Gouvernement fédéral 2007-2011, **l'indexation annuelle des enveloppes accordées aux villes et communes pour leur Plan Stratégique de Sécurité et de Prévention et de revoir le système de subside en intégrant le coût réel du personnel subventionné (et non plus sous forme de forfaits)**.

4. Loi relative à la création de la fonction de gardien de la paix, à la création du service des gardiens de la paix et à la modification de l'article 119bis de la Nouvelle Loi communale.

En réponse aux faits de violence largement médiatisés de l'année 2006 (notamment la fusillade raciste d'Anvers, l'assassinat de Joe Van Holsbeek), qui ont suscité une profonde indignation au sein de la population, le Gouvernement a décidé d'augmenter la présence policière et de renforcer d'autres formes de contrôle organisées par les autorités.

Il a donc décidé de mettre à la disposition des autorités communales **250 agents de prévention et de sécurité supplémentaires** en vue de renforcer le contrôle préventif dans les espaces publics.

Cependant, les missions de surveillance fonctionnelle mises en œuvre depuis les années '90 (stewards, APS, agents d'ambiance, gardiens, ...) se sont multipliées de manière hybride. Cette multitude d'appellations et le chevauchement possible des tâches de ces agents risquent d'entraîner une **confusion au sein de la population**. Notamment, le danger existe que le citoyen attribue à ces agents des compétences qui ne leur reviennent pas, ouvrant la porte à de possibles abus de droit.

C'est pourquoi le Gouvernement a tenu à préciser les compétences, les droits, les conditions d'accès et d'exercice de ces agents qui ne disposent d'aucune base légale (si l'on excepte les APS Activa - Arrêté Royal du 19/03/2003).

Il a aussi choisi de réglementer et d'harmoniser ces dispositifs sous une dénomination unique, à savoir « gardiens de la paix ».

Le Gouvernement a également souhaité opérer une distinction entre, d'une part, les tâches publiques non policières qui sont exercées par des agents publics et d'autre part, les tâches des entreprises de gardiennage privées qui peuvent également être exécutées pour le compte des autorités.

Selon la loi votée en urgence fin mai, le contrôle non policier sur la voie publique et dans les lieux publics serait exclusivement organisé dans le cadre de la loi tandis que le contrôle dans d'autres lieux (privés, hôpitaux, musées..) s'opérerait dans le cadre de la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière. Il est également précisé que les tâches de gardiennage spécifique (surveillance des biens, protection de personnes, transport de valeurs ...) seraient exclusivement réservées aux entreprises de gardiennage et aux services internes de gardiennage.

Le service des gardiens de la paix serait donc chargé de missions de sécurité et de prévention dans le but d'accroître le sentiment de sécurité des citoyens et de prévenir les nuisances publiques et la criminalité par le biais d'une ou plusieurs activités décrites dans la loi.

La loi opère une distinction entre « gardiens de la paix » et « gardiens de la paix-constatateurs ». Seuls ces derniers sont autorisés à constater les infractions qui peuvent faire l'objet de sanctions administratives, ou les infractions aux règlements communaux en matière de redevance. Il permet ainsi aux agents communaux-constatateurs et par extension, aux gardiens de la paix-constatateurs de procéder à un contrôle d'identité.

Les communes qui disposent déjà d'un ou plusieurs services de prévention fonctionnelle non policière sont obligées (pas d'obligation avouée mais risque de perdre les subsides actuellement octroyés dans le cadre des projets APS, stewards actuels, ce qui a le même effet) de créer un service de gardiens de la paix regroupant tous les agents affectés à ces tâches.

Ces communes disposent **d'un délai de 6 mois**, à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi, pour aboutir à une décision du conseil communal visant à créer un service des gardiens de la paix et pour transmettre cette décision au Ministre de l'Intérieur.

Cette loi, non concertée avec les communes et votée sans qu'il soit tenu compte des nombreuses remarques du Conseil d'Etat, pose divers problèmes majeurs :

- La loi régissant la fonction de gardien de la paix ne précise pas les statuts professionnel et social des agents qui exercent cette fonction. La commune organisatrice peut donc opter pour le dispositif social de son choix et ainsi attribuer aux agents le statut qu'elle estime le plus approprié (ou plutôt celui qu'elle est capable de financer ...). Or, il paraît inconcevable :
 - qu'une même fonction soit assurée par des personnes ayant des statuts à ce point différents : APS/ALE, APS/ACTIVA, agent contractuel subsidié, agent contractuel, bénévole (?);
 - qu'un enrichissement des tâches et du profil (formation p. ex.) ne se traduise pas par une valorisation du statut ;
 - de modifier les conditions d'emploi en cours de contrat (ex : réussite d'un examen sous peine de licenciement).

- Le coût de la création d'un service de gardiens de la paix n'est pas supporté par le Gouvernement fédéral : en effet, la formule utilisée dans le projet de loi est assez floue ("le présent projet n'a pas d'effet régulateur en ce qui concerne le financement du service de gardiens de la paix") et tous les surcoûts (inévitables) seront à charge des communes :
 - nivellement (par le haut) des statuts (cf. réforme des polices)
 - remplacement des uniformes
 - acquisition des emblèmes
 - réalisation des cartes d'identification
 - formation de l'ensemble des agents par des organismes agréés et payants (les communes disposent d'une année)

- Ce sont les services de police qui assureront le contrôle de la présente loi...
Donc d'agents communaux **puisque la police adressera un compte rendu de leur travail au bourgmestre et à l'Intérieur !!**
- Il semble excessivement dangereux que le gardien soit à la fois soumis au devoir de communiquer toute information (« dure » ou « douce ») à tout fonctionnaire qui en fait la demande (donc à la police) et en même temps d'être évaluée par celle-ci. Ce point est toute à fait révélateur du manque de distinction qu'il y a entre le travail préventif et répressif. Cette ingérence aurait effectivement des conséquences plus que négatives sur les pratiques professionnelles des services de prévention.
- Elle pose également la question des éléments sur lesquels la direction policière (zonale) pourra **évaluer le travail des gardiens de la paix** (communaux).
- Elle implique enfin une démultiplication des niveaux d'évaluation (une évaluation est déjà réalisée au niveau des communes) et un **surcroît de travail administratif à des zones de police** qui se plaignent déjà très régulièrement de la surcharge de travail administratif induite par la réforme des polices.
- Un autre problème important de cette loi consiste en le fait qu'elle impose aux membres des villes et communes la réalisation de **différents examens** en vue de devenir gardiens de la paix. Si le relèvement progressif du niveau d'exigences des personnels de sécurité et de prévention (processus poursuivi au sein des villes et commune indépendamment de la loi) est indéniablement une bonne chose, il ne faut pas oublier qu'une partie importante des APS, des stewards voire des gardiens d'espaces publics, si ils disposent de nombreuses qualités professionnelles (écoute, contact avec la population, sens pratique...) **n'ont qu'un niveau scolaire de base** (niveau D ou niveau E). Il est indispensable de prendre cet élément en considération au niveau du contenu de la sélection au risque de laisser sur le carreau des personnes aux qualités professionnelles reconnues.

<p>5. Conférence interministérielle chargée de gérer ces matières transversales</p>
--

La relance d'une conférence interministérielle (calquée sur la conférence interministérielle du Renouveau urbain datant de 1997) nous semble également utile compte tenu du fait que les projets des PSSP sont transversaux (Intérieur, Justice, Affaires sociales et Emploi, Politique des villes) et qu'une concertation

entre pouvoirs subsidiaires régionaux (PPP wallons, contrats de sécurité et plans de sécurité de la Région bruxelloise) et fédéraux doit pouvoir être maintenue, si pas relancée en la matière.

6. Problématiques connexes

6.1. La mise en œuvre des amendes administratives par les communes

- Il est indispensable d'accorder aux communes les moyens supplémentaires nécessaires à la gestion de ces nouvelles tâches. A ce niveau, rien ne semble prévu, alors que l'Etat renvoie, à charge des communes, une série de tâches relevant précédemment du travail des polices et de la Justice.

Le FBPSU demande donc au Gouvernement d'inclure dans le futur accord de majorité :

- le financement de personnel spécifique : fonctionnaire sanctionnateur, secrétariat, médiateur (cf. projet pilote du Ministre de la Politique des Grandes Villes), corps d'agents constatateurs. Certaines entités fédérées (Région bruxelloise notamment) financent ce type de postes mais d'autres régions et les plus petites communes en sont privées;
 - la prise en charge de frais de fonctionnement, d'équipement, ...
- Il serait très utile de prévoir le Travail d'Intérêt Général à titre de sanction administrative, pour les mineurs et les majeurs.
 - Il est indispensable de revoir les règles de représentation des communes en Justice afin de permettre au fonctionnaire chargé d'infliger les amendes administratives de pouvoir s'exprimer devant le tribunal de police dans le cadre des recours contre celles-ci.
Actuellement, il est nécessaire de désigner un avocat.
De plus, il faudrait diminuer les coûts de la procédure pour les communes, notamment ceux liés au double envoi de notification par recommandé (système des plis judiciaires ?)

6.2 Les Mesures Judiciaires Alternatives. Application de la loi introduisant la Peine de Travail Autonome.

- **Reconnaissance officielle du statut des Services d'Encadrement des Mesures Judiciaires Alternatives (SEMJA).**

A aucun niveau, la loi du 17 avril 2002 ne fait référence aux SEMJA. Dès lors, leurs fonctions ne sont pas définies. Ce manque de définition peut entraîner des

dérives. En effet, cela ne facilite ni la cohérence ni la transparence des pratiques de terrain. Cela rend très compliqué l'harmonisation des règles de fonctionnement. Il conviendrait d'élaborer des lignes de conduite afin de déterminer les droits et les obligations de chacun des intervenants, et d'inscrire tout cela dans la loi de 2002.

- **Le profil des prestataires, le non-partage du secret professionnel**

La tendance, constatée lors de l'apparition de la loi instaurant la peine de travail, à proposer cette mesure à des personnes qui n'ont plus droit au sursis ne fait que se confirmer au fil des condamnations.

Des PTA sont régulièrement prononcées pour des personnes qui présentent un casier judiciaire lourd. Une fois encore, les risques de dérive sont réels. D'autant plus que les enquêtes sociales ou rapports d'information succincts ne sont pas toujours utilisés par les magistrats, et ce, malgré l'insistance des agents de terrain.

Par ailleurs, contrairement aux assistants de justice avec lesquels ils collaborent étroitement, les travailleurs sociaux des SEMJA ne sont pas soumis au secret professionnel. Ainsi, ils ne peuvent pas partager légalement le secret avec les assistants de justice. Le manque, voire l'absence d'information sur les antécédents judiciaires des personnes faisant l'objet d'une condamnation ne permet pas toujours de donner toutes les garanties nécessaires aux structures qui accueillent en toute confiance ces personnes. Une procédure d'assermentation s'impose.

- **Manque de lieux de prestation**

On observe une tendance générale des lieux de prestation à émettre des exigences plus élevées à l'admission d'un prestataire. Les conditions émises à l'admission se multiplient : restrictions quant aux faits commis, quant au profil du prestataire, limitation du nombre d'heures,... La difficulté particulière de trouver un lieu pour les condamnés présentant une assuétude en est un exemple.

Aussi, l'augmentation incessante du nombre de dossiers et du nombre d'heures à prester engendre des listes d'attente sur lieux d'accueil. Si la pénurie affectait principalement les disponibilités en soirée et week-end, le phénomène s'étend aujourd'hui à la majorité des lieux. Ce problème aboutit à l'impossibilité d'exécuter certaines peines dans le délai d'un an prévu.

- **Nouveaux ordres de service du 19 juillet 06 relatifs à la situation légale du prestataire**

L'entrée en vigueur des ordres de service et tout particulièrement l'ordre précisant le statut du prestataire dans le cadre de la réglementation relative au bien-être des travailleurs a des conséquences sur l'organisation des prestations. Les problèmes liés à cette modification légale ont immédiatement été soulevés par l'ensemble des SEMJA du pays.

Depuis, un arrêté royal du 23 mars 2007 est paru. Celui-ci prévoit enfin une intervention financière du SPF Justice à l'attention des lieux de prestation afin que ces derniers puissent respecter toutes les normes prévues par la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'accueil d'un prestataire (visites médicales, vaccinations, matériel de sécurité). Reste à espérer que ces diverses formalités ne constitueront pas un frein supplémentaire à la collaboration avec les lieux de prestation...

- **Le manque de subsides**

Le non versement de subsides permettant de couvrir les frais de fonctionnement des SEMJA reste, malheureusement, toujours d'actualité et ce, malgré l'évolution exponentielle du nombre de dossiers à encadrer. Cette situation est intenable et le FBPSU souhaite instamment qu'une solution juste soit trouvée, car il est anormal que les communes financent un dispositif relevant de l'application des peines.

Annexes : mémoire de mars 2004
 Liste membres FBPSU 2007