

Les logiques de la police locale depuis l'indépendance de la Belgique

En 2001, des suites de l'affaire Dutroux, une réforme majeure de l'appareil policier belge était mise en œuvre. Elle a débouché sur une police intégrée, articulée entre une police fédérale et des zones de police locale. Cette police intégrée regroupe les anciennes polices communales, la gendarmerie et la police judiciaire dans un même corps. Cette réforme a profondément redessiné l'équilibre et les logiques constitutives de l'ordre au sein d'un système qui s'était jusqu'alors caractérisé par une stabilité remarquable depuis l'indépendance du pays.

Inscrite dans une crise de légitimité des institutions policières qui ne se restreint pas à l'affaire Dutroux mais qui est bien plus ancienne (CCC, Tueurs du Brabant...), cette réforme entend favoriser une « meilleure police » au sein de la société. Celle-ci doit à la fois être la plus adaptée, la plus efficace, bien organisée et légitime. *Que fait la police ? Comment et où faire la police ? Dans quels buts ?* Les termes de ce débat fondamental, remis à l'avant-plan à la fin du XX^e siècle, ne sont pas neufs. La

discussion historique du concept de « police locale » au cœur de la réforme de 1998-2001 constitue un exemple révélateur de la permanence temporelle de ces questionnements. Leur analyse dans la durée permet de mieux comprendre et d'expliquer la police d'aujourd'hui.

Trois réalités distinctes qui se sont progressivement agrégées s'additionnent sous la notion de « police locale » : l'une, institutionnelle, tient au mode de structuration de la police en tant que corps – dans la Belgique politique, cela renvoie d'abord à l'ancienne police communale, née avec l'indépendance ; la seconde, géographique, renvoie à la compétence territoriale des policiers, elle est aussi ancienne que la structuration progressive de structures de gouvernements ; la troisième est fonctionnelle, se rapportant au « style » ou « modèle » policier promu dans une société. En Belgique, cette logique de police de proximité (*community policing*) a été officiellement adoptée dans les textes balisant la réforme de 2001. La police locale est donc à la fois institution, pratique et cadre géographique.

LA POLICE LOCALE AU CŒUR DE L'ÉTAT-NATION

La sécurité publique d'Ancien Régime se caractérise en Europe occidentale, comme une sécurité communautaire locale, liée à un sentiment religieux partagé. Largement ancrée dans les territoires, morcelée à l'échelle de la communauté, elle se fonde presque exclusivement sur la bonne réputation (*fama*) qui ne peut se concevoir que comme résultant à la fois d'un fort sentiment d'appartenance et d'un réseau de liens locaux, parfois informels, qui vont interagir avec des agents de l'autorité régionale. Au-delà du cadre institutionnel, la « bonne police » est alors localisée par essence, reposant en large partie sur des modes variés et souvent informels de régulations entre des groupes et catégories sociales (les jeunes, les femmes, les artisans, les hommes d'Église...), conscients de leurs rôles et des droits et devoirs qui en découlent.

La révolution étatique transforme fondamentalement cet équilibre. La police comme institution distincte, avec des



© Police fédérale - Polimagery - Lavinia Wouters

missions définies apparaît progressivement à la fin de l'Ancien Régime, en même temps que se développent des états centralisés, issus des principes des Lumières. En Belgique, la longue période de transitions et de révolutions initiées à la suite des réformes autrichiennes et se perpétuant avec les régimes français (1795-1814) puis hollandais (1815-1830) redessine durablement l'appareil en charge des fonctions policières. Faisant table rase de l'édifice polymorphe d'Ancien Régime, on voit progressivement apparaître sur le territoire un appareil policier uniforme, qui fait à la fois une large place à la rationalisation, à la centralisation, à la hiérarchisation pyramidale.

La police s'articule entre une gendarmerie, des polices municipales civiles ayant à leur tête des commissaires nommés et/ou contrôlés par les autorités centrales et des polices en charge de la surveillance des « opposants » politiques. En large partie, les expériences vécues entre 1780 et 1815 – ou, du moins, le souvenir et la perception qu'elles laissent auprès des futures élites de la

jeune nation indépendante – constituent un cadre de pensée déterminant les choix policiers qui seront posés au sein du royaume de Belgique.

LES CHOIX LIBÉRAUX DE LA RÉVOLUTION

Dans la Belgique libérale de 1830, les révolutionnaires craignent la centralisation excessive, la politisation et le mésusage de l'appareil policier par une autorité centrale trop puissante. Le Congrès national veut une police « indépendante », « honorable » et « affranchie de toute action du gouvernement », qui ne constitue pas « un moyen d'espionnage et de vexation établi au profit du pouvoir ». Au contraire, la police doit exercer une « surveillance tutélaire et bienveillante » sur la société. C'est un système basé sur deux grands principes tranchant avec les régimes français et hollandais qui voit le jour. Au plan national, le contrôle de la force publique par le Parlement y est central. Ensuite, la décentralisation en matière d'ordre public est érigée en

principe fondateur. La responsabilité de l'exercice de la police revient en priorité aux autorités locales et en particulier aux bourgmestres. Les communes disposent dans ce but de leurs polices dont l'organisation est à leur charge. Elles s'appuient également sur une institution fondamentale : la garde civique. C'est une milice citoyenne – dans les faits, essentiellement bourgeoise et urbaine – représentant la Nation, dont la vocation est de défendre le pays contre le danger extérieur, d'une part, et assurer la paix et les libertés à l'intérieur, d'autre part.

Le système policier est complété par une gendarmerie, force nationale et militaire en charge de fonctions de police, mais implantée localement. Elle assure notamment la sécurité des campagnes et des voies de circulation. Outre l'armée impliquée dans la gestion de l'ordre en cas d'émeutes, de séditions ou de manifestations, le système policier national comprend également une sûreté publique, qui bien que décriée, se révélera utile pour assurer le contrôle des « ennemis » ou des « groupes dange-

reux », représentant un risque pour le futur de la jeune nation : les orangistes, partisans d'un retour sous l'égide du Royaume des Pays-Bas, d'une part, les étrangers, de l'autre.

UN STATU QUO DURABLE MALGRÉ DES CRITIQUES NOMBREUSES

Si le principe de mettre l'accent sur le local en matières policières est perçu comme en adéquation avec les revendications libérales du jeune État, cette vision positive et unanime ne dure pas. Dans une société en transformation, entrant dans sa révolution industrielle et sociale, vont progressivement apparaître des clivages politiques et sociaux qui se répercuteront également dans l'attitude adoptée face aux questions policières. Dès les années 1840, des critiques à l'encontre des polices locales se développent. Elles ne débouchent pourtant sur aucune réforme d'ampleur.

D'abord, la tension entre autonomie locale et les volontés centralisatrices gouvernementales s'accroît progressivement, dans un contexte marqué par l'augmentation progressive des tensions politiques internes. Les gouvernements cherchent à limiter cette autonomie, pour favoriser autant que possible l'établissement d'une réponse sécuritaire unifiée face à de nouveaux

« dangers », tels que l'essor de la classe ouvrière ou le développement des mobilités (inter)nationales. Au cours du XIX^e siècle, plusieurs épisodes de conflits entre bourgmestres libéraux et gouvernements catholiques se succèdent dans divers centres urbains du pays. Au XX^e siècle, ce sont les craintes d'un exercice de l'ordre laissé entre les mains de bourgmestres socialistes puis, durant l'entre-deux-guerres, communistes qui concentrent l'attention. Ces élus locaux sont jugés laxistes dans la gestion des troubles politiques et sociaux et considérés comme complaisants face aux manifestations et aux grèves. Les polices communales qui sont sous leurs ordres font largement les frais de ces craintes. En réaction, le gouvernement veille au renforcement progressif de la gendarmerie, qui incarne un modèle policier qui a l'avantage d'être un corps d'ampleur nationale, expert, professionnalisé.

Ensuite, les tensions politiques autour des polices locales tiennent également à la perception du risque de détournement des fonctions policières, notamment à des fins politiciennes ou électoralistes. La proximité entre policiers, bourgmestres et communautés locales, loin d'être une garantie d'égalité et de respect des libertés individuelles, débouche dans le chef des détracteurs de ce système, sur une situation dangereuse à la fois pour l'ordre public et

pour les principes du droit. Inefficacité, favoritisme, mésusage des moyens de la force publique en sont les conséquences les plus dommageables. Comme on le souligne au Parlement en 1865, « les agents de la police locale doivent servir, non pas à faire des élections, mais à faire la police ».

Enfin, un discours acerbe relatif à l'efficacité des polices locales, qu'elles soient urbaines et/ou rurales, se développe rapidement. On critique le manque de formation, de professionnalisme, d'équipement des policiers ou des gardes champêtres. Seules quelques grandes polices urbaines (Bruxelles, Gand, Anvers) peuvent faire illusion, recueillant notamment des louanges d'observateurs étrangers. La multiplicité des polices communales est ensuite dénoncée, ainsi que le cadre géographique restreint de leurs compétences.

Le paradoxe est évident entre ces multiples critiques « nationales » à l'encontre de l'état de la police locale belge et du manque de réformes imposées en son sein avant la seconde moitié du XX^e siècle. En fait, devant le caractère délicat d'une réforme des institutions communales, devant le poids également de certains bourgmestres, le gouvernement contourne le problème en renforçant les polices centrales, sur lesquelles il a directement prise : la gendarmerie, pour la police administrative



© Police fédérale - Potimagery - Lavinia Wouters

et judiciaire et, à partir de 1919, la nouvelle police judiciaire, dépendant des Parquets, pour faire face aux visages nouveaux de la criminalité. Si les équilibres évoluent, c'est dans un cadre qui reste identique. Il n'y a pas de réformes majeures de la conception et de la théorisation de l'encadrement policier belge dans la première moitié du XX^e siècle.

Il faut attendre les années soixante pour que la situation des polices communales évolue. Les facteurs en sont multiples, mais se fondent en large partie sur les argumentaires déjà cités : fusion des communes entraînant également celle des polices, action gouvernementale qui s'attaque à l'uniformisation minimale des polices communales en matière matérielle et de formation (projets de loi déposés dès 1961-1962, avant un accord finalement obtenu sur ces questions en 1985). On constate également un regain d'intérêt de certains bourgmestres et policiers pour ces institutions.

Cette montée en puissance des polices locales, sans que soit repensée l'articulation policière globale, constitue une cause de déséquilibre et de chevauchement en son sein. Les difficultés iront en s'amplifiant dans le dernier quart du XX^e siècle, face à des nouvelles attentes du public quant à la sécurité et face à une crise latente de légitimité des institutions, renforcée par la multiplication des dysfonctionnements, affaires ou faits divers largement relayés dans les médias. Elles aboutiront finalement à la réforme que l'on connaît.

LES CRISES, FACTEURS D'ACCÉLÉRATION DU TEMPS POLICIER

Dans cette situation figée sur le long terme, les événements s'accélérent pourtant lors des périodes de crises. Ainsi, les expériences des guerres mondiales sont primordiales à prendre en considération, tant elles constituent d'une part des facteurs de transformations et des laboratoires de réformes policières en Belgique ; tant l'impact



© Police fédérale - Polimagery - Lavinia Wouters

de ces expériences pourra longuement marquer les logiques policières après-guerre. Le premier conflit mondial instaure les conditions d'une première évolution sensible de l'appareil policier belge. Sans remettre en cause l'équilibre de 1830, le conflit se marque à la fois par un repli géographique au sein de la société belge et par la désorganisation des institutions policières en place, notamment au niveau local (zones rurales et urbaines). Il en ressort un sentiment d'insécurité à la fin 1918.

Dans un contexte de « crise sécuritaire » marquée par une explosion à la fois réelle et mythifiée du banditisme et par une crainte d'affaiblissement moral de la Patrie, dans l'immédiat après-guerre, l'on remet en avant l'inefficacité des polices locales, principalement rurales, à juguler la hausse de la criminalité. Pourtant, l'autorité centrale ne met pas en place de cadre législatif contraignant pour uniformiser, moderniser ou améliorer la diversité des institutions locales. Au contraire, le pouvoir exécutif profite de cette situation. Il renforce une approche nationale des enjeux de l'ordre, cantonnant les polices communales à une place secondaire. Au contraire, la gendarmerie se renforce sensiblement, articulant maintenant quadrillage territorial par le biais de ses brigades et possibilité de contrôle de zone, notamment en matière de police administrative, par l'instauration en 1920-1921 d'unités mobiles, spécialisées en matière de maintien de l'ordre.

La situation durant le second conflit mondial est encore plus marquante. Dans une Belgique occupée, où cohabitent autorités occupantes, institutions nationales et mouvements collaborateurs, l'ordre est rapidement un enjeu majeur des relations entre Allemands et Belges. Dans leur volonté de contrôler « à moindres frais » les institutions belges, les Allemands poussent à réformer l'appareil sécuritaire : croissance et spécialisation de la gendarmerie, multiplication de gardes et groupements parapoliciers (notamment dans les campagnes) et, surtout, réformes profondes des polices communales urbaines. Dans une optique de centralisation de l'ordre et des enjeux locaux, l'autorité occupante impose aux Secrétaires généraux de mettre en œuvre, à partir de 1941, la politique des grandes agglomérations. Il s'agit de fusionner les communes composant les principaux centres urbains du pays pour y instaurer le principe de l'interlocuteur unique : Anvers, Gand, La Louvière, Charleroi, Bruxelles, Bruges et Liège s'inscrivent successivement dans cette réforme, loin d'être seulement administrative, entre septembre 1941 et novembre 1942. Comme à Bruxelles, il en découle une volonté centralisatrice et uniformisatrice des polices communales. Celles-ci sont en outre placées sous la tutelle de plus en plus importante de la Police générale du Royaume, qui, fondée en 1934, connaît un essor inédit pour coordonner les mesures en matière policière.

La guerre permet de mettre en œuvre une réforme rêvée depuis longtemps par les tenants d'une uniformisation policière. Largement connotées comme issues d'une politique collaborationniste et antipatriotique, les grandes agglomérations, tout comme la centralisation policière communale qui en avait découlé, sont dissoutes lors de la libération du pays. Surtout, l'idée sous-jacente est discréditée. Elle est teintée, si ce n'est du stigmate de la collaboration, d'une nouvelle preuve du caractère éminemment politicien et donc risqué de l'exercice de la police par l'autorité locale. La situation explique pour longtemps les réticences face au retour sur ces questions, et les possibilités de refuser *a priori* toute volonté de renforcement des polices communales.

Après-guerre, le retour sur ces mesures au sein des polices communales contraste avec ce qui se passe au sein de la gendarmerie. Si les mesures de l'Occupation y sont annulées aux motifs de leur caractère idéologique, il ne faut que peu de temps pour que ces principes (renforcement, spécialisation, équipement, mais aussi autonomisation de l'arme) reviennent progressivement à l'avant-plan au nom de mesures d'efficacité et de rencontres d'intérêts professionnels. En fait, la gendarmerie se définit tout en contraste avec les polices communales : centralisée, dépendant de l'autorité nationale, elle incarne de plus en plus les valeurs d'efficacité, d'efficiency et de modernité de la police. Surtout, la gendarmerie incarne alors, plus que jamais, l'archétype d'une police « neutre », car tenue à l'écart des enjeux politiques.

CONCLUSIONS

Dès 1830, le législateur belge a fait le choix de mettre le curseur policier au niveau communal, comme garantie du respect des droits et des libertés. Fondamentalement, ce principe ne sera jamais remis en question, permettant de dépasser les craintes d'une police unique, centralisée et anti-démocratique. Les argumentaires tenus lors des débats menant à la loi de décembre 1998 s'inscrivent dans la continuité des idées développées après la révolution.

Pourtant, et c'est là l'ambiguïté de l'exercice policier en Belgique, de tels choix débouchent sur une série de critiques et de difficultés, précocement identifiées : les polices communales ont longtemps été des laissées pour compte, ne suscitant que peu d'intérêt des gouvernements, et un investissement minimal des communes. Il faut attendre le début des années soixante du 20^e siècle pour que, très progressivement, le législateur commence à réfléchir à uniformiser *a minima* ces corps.

Il existe en Belgique un discours dénonçant leur qualité, leur caractère amateur, leur inadéquation avec les enjeux sécuritaires d'une société en transformation. Surtout, les polices communales peuvent être vues comme des atouts politiques d'édiles locaux. Par conséquent, pour exercer l'ordre au niveau local (considéré ici dans une perspective géographique), il faut constater le choix des autorités nationales de développer les moyens et l'implantation d'institutions centrales pour y exercer les fonctions de police, posant à terme, les germes de conflits de compétences et de risques de superposition entre ces deux pans de l'appareil policier.

Ce sont à chaque fois des crises, révélant en fait à une large échelle ce que de nombreux acteurs savaient déjà, qui amènent la possibilité de faire finalement évoluer la situation. Les guerres mondiales entraînent une redéfinition géographique et institutionnelle de la police locale. La « crise de légitimité » des polices et justice autour des années 1980-1990 puis l'accord *Octopus* redessinent fondamentalement l'appareil policier local, mais aussi les logiques identitaires des pratiques policières. Celles-ci mettent dorénavant l'accent sur la co-construction de la sécurité, tenant compte des spécificités locales et de l'importance des perceptions qui en découlent.

Seules des pressions extérieures permettent, non sans résistance politique, sociale ou professionnelle, de faire évoluer l'organisation policière dans la Belgique contemporaine. Illustration d'une société clivée, fondée sur un équilibre fragile et donc presque impossible à réformer ?

Pour en savoir plus

Jonas Campion (dir.), *Organiser, innover, agir. Réformer et adapter les polices en Belgique (18^e-21^e siècles)*, Louvain-la-Neuve, PUL/CEP, 2017.

Jonas Campion, Margo De Koster, Luc Keunings, Benoît Majerus, Xavier Rousseaux, François Welter, « L'appareil policier en Belgique (1830-2010) », in Margo De Koster, Dirk Heirbaut, Xavier Rousseaux (dir.), *Tweehonderd Jaar Justitie. Historische Encyclopedie van de Belgische Justitie. Deux siècles de justice. Encyclopédie historique de la justice belge*, Bruges, La Chartre, 2015, pp. 385-419.

Luc Keunings, *Des polices si tranquilles. Une histoire de l'appareil policier belge au 19^e siècle*, Louvain-la-Neuve, PUL, 2009.