

# Des polices clivées? : Approche comparée des systèmes policiers belge et français contemporains

Autor(en): **Campion, Jonas**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Kriminologie / Schweizerische Arbeitsgruppe für Kriminologie  
SAK = Criminologie / Groupe Suisse de Criminologie GSC =  
Criminologia / Gruppo Svizzero di Criminologia GSC**

Band (Jahr): **36 (2019)**

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-1051412>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

---

# Des polices clivées ? Approche comparée des systèmes policiers belge et français contemporains

JONAS CAMPION\*

## Table des matières

Résumé .....	87
Zusammenfassung .....	88
1. Introduction.....	88
2. Le fédéralisme « à la belge » : une tuyauterie institutionnelle unique.....	89
3. La répartition des compétences régaliennes dans la Belgique fédérale : le fruit de l'histoire.....	91
4. Des réformes policières induites par des crises.....	93
5. Une police fédérale ou en voie de fédéralisation ?.....	98
6. Une police historiquement clivée.....	103
7. Une conclusion en forme de comparaison : le système policier français.....	105

## Résumé

Le fédéralisme belge est unique à plus d'un titre : il est progressif, centrifuge, pluriel et asymétrique. Ses particularités mettent à l'avant-plan les questions d'organisation et d'action des organes et fonctions régaliennes en son sein. Dans quelle mesure l'exercice de ces fonctions reflète-t-il le fédéralisme belge ? La situation du système policier est à cet égard hybride : à l'heure actuelle, il n'a encore été que très partiellement marqué par les conséquences de ce fédéralisme en chantier, même si l'on observe depuis peu l'amorce d'un débat à ce sujet. L'organisation policière actuelle, entre zones de police locale et police « fédérale » est une conséquence directe à la fois de l'histoire longue de l'appareil policier remontant en large partie aux choix posés par le législateur belge en 1830, et de réformes initiées à partir de 1998, des suites du traumatisme de l'affaire « Dutroux ».

Dans cette contribution, nous revenons sur les particularités du fédéralisme belge et sur ses conséquences en matière policière. Nous les

---

\* ATER, Université de Lille (Irhis, UMR CNRS 8529)

analysons à la fois dans une perspective chronologique de moyenne durée et dans une perspective de comparaison géographique, en confrontant la situation policière belge à celle d'un État à tradition beaucoup plus centralisatrice : la France.

## Zusammenfassung

Der belgische Föderalismus ist einzigartig: er baut sich schrittweise auf; er ist zentrifugal; er ist vielfältig und asymmetrisch. Seine Eigenheiten bringen Fragen der Organisation und Aktivitäten der hoheitlichen Staatsorgane und -funktionen in den Vordergrund. Die Situation des Polizeisystems ist in dieser Hinsicht aufschlussreich, obwohl es nur partiell von den Konsequenzen des sich entwickelnden Föderalismus betroffen ist. Eine Debatte dazu ist im Aufkommen. Die heutige Organisation in Polizeizonen auf lokaler und Bundesebene ist eine direkte Folge einerseits einer Langzeitentwicklung, die auf die legislativen Arbeiten der 1830er Jahre in Belgien zurückgehen und andererseits auf Reformen nach 1998 im Nachgang zur traumatischen Aufarbeitung der «Dutroux-Falles».

In diesem Beitrag werden die Eigenheiten des belgischen Föderalismus angesprochen und die Konsequenzen für den Polizeibereich dargestellt. Dabei wird einerseits chronologisch die Perspektive eines mittleren Zeithorizonts eingenommen, andererseits werden die Themen aus einer geographisch vergleichenden Perspektive betrachtet, indem die Situation der Polizei in Belgien mit der in Frankreich, eines traditionell zentralistischen Staates, verglichen wird.

### 1. Introduction

L'article 1<sup>er</sup> de la Constitution belge, consolidée en 1994, énonce que le pays est « un état fédéral, composé de communautés et de régions ». Simple dans son énoncé, cette phrase met déjà en avant des particularités du *fédéralisme à la belge*. Le chercheur doit en questionner l'impact sur l'organisation de l'exercice des missions régaliennes de l'État, telles que les fonctions judiciaires ou policières. Il s'agit de voir comment l'appareil de sécurité est organisé dans le pays, tenant compte de sa *tuyauterie institutionnelle* spécifique. Ce faisant, nous cherchons à caractériser les logiques policières belges, dans une optique comparative : en quoi se distin-



guent-elles, d'une part, de ce qui s'observe au sein d'autres états fédéraux ? D'autre part, il s'agit de comparer l'organisation policière avec celle en vigueur en France. Outre le caractère frontalier des deux pays, la comparaison est rendue légitime de par le caractère durable de l'influence française quant à l'organisation de la Belgique, suite à son annexion en 1795. Elle est surtout légitime de par la supposée tradition centralisatrice républicaine, laissant augurer des contrastes forts en matière de logiques sécuritaires.

Dans une perspective de criminologie historique, l'exercice revient à lier à la fois l'histoire des polices et l'histoire sociopolitique, pour apporter de nécessaires éléments de caractérisation du système policier belge contemporain. Au sein d'une société fédérale marquée par les clivages, de quelles manières et sur quelles bases les polices belges peuvent-elles être définies comme des polices clivées ou clivantes ? Comment reflètent-elles ces divisions majeures de l'espace public ?

Pour le plein succès de la démarche, le regard de l'historien se révèle vite être indispensable. Car tant la compréhension du fédéralisme que de la police belge constituent des champs où seule l'articulation des temporalités offre les clés nécessaires pour la compréhension de la situation contemporaine, mais aussi les clés nécessaires pour mener une réflexion quant au futur. Chronologie longue, de moyenne et de courte durée se conjuguent au sein d'un régime d'historicité policier d'une part et d'un régime d'historicité du fait politique de l'autre. Leur conjonction explique les choix posés et les débats vécus depuis l'indépendance du pays en 1830, en vue d'assurer l'ordre public, l'exécution des lois et la protection des biens et personnes.

## **2. Le fédéralisme « à la belge » : une tuyauterie institutionnelle unique**

Dans son acception « belge », le fédéralisme se révèle particulier, pour ne pas dire unique<sup>1</sup>. D'abord, il est progressif et continu. Dit autrement, il

---

<sup>1</sup> Nous renvoyons le lecteur aux références suivantes pour de plus amples détails : ARCQ, ETIENNE/DE COOREBYTER, VINCENT/ISTASSE, CEDRIC : Fédéralisme et confédéralisme, *Dossiers du CRISP*, 2002, 79 ; BLAISE, PASCAL/FANIEL, JEAN/SÄGESSER, CAROLINE : *Introduction à la Belgique fédérale. La Belgique après la Sixième réforme de l'État*, 2014, Bruxelles, CRISP ; DANDROY, REGIS/MATAGNE, GEOFFROY/VAN WYNSBERGHE, CAROLINE (dir.) : *Le fédéralisme belge. Enjeux institu-*



s'est construit depuis près de cinquante ans, au gré de réformes constitutionnelles successives qui ont transféré des compétences toujours plus nombreuses de l'État central vers les entités fédérées. C'est donc un fédéralisme de dissociation. La première réforme des structures de l'État a été négociée en 1970, tandis que la sixième réforme a été adoptée en 2011. Elle est progressivement mise en œuvre depuis cette date. Considéré comme inabouti par les acteurs du jeu politique, le fédéralisme se révèle très instable : la conception des institutions s'ancre dans une logique de mouvement perpétuel, où tout accord engrangé porte en lui les germes de réformes futures. À partir des années 1970, ce sont des forces centrifuges articulées autour du clivage communautaire entre Flamands et Wallons qui ont progressivement transformé l'état centralisé qui existait jusqu'alors.

Ensuite, le fédéralisme belge est pluriel et asymétrique. Pluriel, car il se démarque par la coexistence de deux niveaux d'entités fédérées distinctes, à côté du niveau fédéral. À l'origine, les régions étaient essentiellement compétentes pour ce qui touche au territoire (politiques économiques, aménagement du territoire ...). Il en existe trois. La région wallonne et la région flamande sont instaurées dès 1970. La région de Bruxelles-Capitale est quant à elle instaurée plus tardivement (1989). Les communautés ont été pensées pour exercer des prérogatives en rapport avec la personne (politiques culturelles, politiques de santé, enseignement, mais aussi politiques de la jeunesse et des personnes âgées). La Communauté française de Belgique côtoie ainsi la *Vlaamse Gemeenschap* (communauté flamande) et la communauté germanophone, concernant la population vivant dans les Cantons de l'Est, autour d'Eupen-Malmédy. Asymétrique, car cette architecture théorique a connu des évolutions différenciées, expliquées par des choix politiques et idéologiques distincts des deux côtés de la frontière linguistique. En Flandre, les institutions régionales et communautaires ont été *de facto* « fusionnées », tandis que ce n'est pas (encore ?) le cas dans la partie francophone du pays.

Il en découle un fédéralisme qui pourrait être qualifié d'imbriqué. La répartition des compétences entre communautés, régions et état fédéral s'est construite progressivement, par le dépouillement progressif de ce dernier. Entre ces différents niveaux, la répartition des « paquets » de

---

*tionnels, acteurs socio-politiques et opinions publiques*, 2013, Bruxelles, Academia – L'harmattan ; DELWIT, PASCAL/DE WAELE, JEAN-MICHEL/MAGNETTE, PAUL (dir.) : *Gouverner la Belgique. Clivages et compromis dans une société complexe*, 1999, Paris, PUF.



compétences n'est pas toujours homogène. La situation nécessite constamment de longues négociations, qui peuvent être rendues plus difficiles encore par la participation du pays au projet européen. Surtout, rien n'est figé : ces dernières années, plusieurs voix s'élèvent pour mettre en œuvre une re-fédéralisation de certaines compétences, au titre d'une nécessaire recherche de cohérence et d'efficacité des politiques menées.

Dans cette construction progressive d'une Belgique fédérale, les politiques régaliennes restent encore largement aux mains du niveau central : Justice, Intérieur, Défense et Diplomatie constituent d'ailleurs l'essentiel des compétences résiduelles du gouvernement fédéral. Actuellement, l'organisation et les logiques policières dépendent donc encore de l'autorité et du contrôle du gouvernement et du parlement fédéral, comme le stipule la Constitution<sup>2</sup>. Ainsi, le constat est évident. La situation actuelle de l'organisation policière doit se comprendre à l'aune des logiques et de chronologies différentes que celles marquant le processus de fédéralisation, réalité pourtant structurante de la Belgique contemporaine.

### **3. La répartition des compétences régaliennes dans la Belgique fédérale : le fruit de l'histoire**

La compréhension des logiques policières belges actuelles nécessite un regard ancré dans une plus longue durée. Elle doit s'envisager dans une lecture globale de l'histoire de l'appareil de sécurité publique, depuis l'indépendance du pays en 1830<sup>3</sup>. Les choix alors posés répondaient autant à des critères idéologiques (la volonté d'établir un État libéral), pragmatiques (tenir notamment compte de la forte tradition d'autonomie locale, issue de l'Ancien Régime), qu'à des réactions envers les dominations étrangères vécues sous le régime français (1795-1815) et le Royaume des Pays-Bas (1815-1830). Celles-ci étaient perçues par la bourgeoisie belge

---

<sup>2</sup> Son article 184, titre 6, consacré à la force publique stipule que « *l'organisation et les attributions du service de police intégré, structuré à deux niveaux, sont réglées par la loi. Les éléments essentiels du statut des membres du personnel du service de police intégré, structuré à deux niveaux, sont réglés par la loi* ».

<sup>3</sup> Pour un aperçu général de l'histoire des polices en Belgique, voir le récent CAMPION, JONAS/DE KOSTER, MARGO/KEUNINGS, LUC/MAJERUS, BENOIT/ROUSSEAU, XAVIER/WELTER, FRANÇOIS : *L'appareil policier en Belgique (1830-2010)*, in DE KOSTER, MARGO/HEIRBAUT, DIRK/ROUSSEAU, XAVIER (dir.), *Tweehonderd Jaar Justitie. Historische Encyclopedie van de Belgische Justitie. Deux siècles de justice. Encyclopédie historique de la justice belge*, 2015, Bruges, La Charte, 385-419.



comme trop répressives, de par un usage généralisé d'une police de surveillance politique. Mais dans le même temps, ces expériences ont également permis de progressivement structurer la police, comme institution moderne et distincte des autres services de l'État<sup>4</sup>.

Dans cette optique libérale, remarquable dans l'Europe du 19<sup>e</sup> siècle, les craintes du législateur portent sur les risques émanant de la centralisation excessive, de la politisation et du mésusage de l'appareil policier par une autorité nationale<sup>5</sup>. Par conséquent, les choix adoptés sont affirmés : le principe du contrôle de la force publique par le parlement y est fondateur sur le plan national, tout comme le principe de sa décentralisation. Dans le jeune État, la responsabilité de l'exercice de la police revient en priorité aux autorités locales, au premier rang desquelles les bourgmestres. Dotés de pouvoir de police, ils s'appuient principalement dans ce but sur les polices communales, dont l'organisation et le budget sont à leur charge ; l'autorité nationale ne s'y intéressant que très peu avant la seconde moitié du vingtième siècle. L'ordre local relève également d'une institution fondamentale : la garde civique. Inspirée du modèle de la garde nationale française<sup>6</sup>, c'est une émanation de gardes bourgeoises qui est destinée à faire contrepoids à l'armée et au pouvoir exécutif. La garde civique se définit comme 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<sup>7</sup>.

Le système policier comporte néanmoins un volet central. Celui-ci comprend notamment une gendarmerie. C'est une force d'identité mili-

---

<sup>4</sup> Sur les expériences française et néerlandaise en termes policiers, voir FIJNAUT, CYRILLE : *De geschiedenis van de Nederlandse Politie*, 2007, Amsterdam, Boom ; LIGNEREUX, AURELIEN : *Servir Napoléon. Policiers et gendarmes dans les départements annexés (1796-1814)*, 2012, Seyssel, Champ-Vallon ; RENGLLET, ANTOINE *Des polices en quête de modernité ? Systèmes policiers et ordre public dans les villes de l'espace belge de la fin de l'Ancien Régime à la fin de l'Empire napoléonien (1780-1814)*, thèse de doctorat en histoire, 2016, U. Lille SHS – U. Namur.

<sup>5</sup> Sur ce sujet, voir les travaux de KEUNINGS, LUC : *Des polices si tranquilles. Une histoire de l'appareil policier belge au 19<sup>e</sup> siècle*, 2009, Louvain-la-Neuve, PUL.

<sup>6</sup> BIANCHI, SERGE/ DUPUY, ROGER (dir.) : *La Garde nationale entre nation et peuple en armes. Mythes et réalités. 1789-1871*, 2006, Rennes, Presses Universitaires de Rennes ; LARRERE, MATHILDE : *L'urne et le fusil. La garde nationale parisienne de 1830 à 1848*, 2016, Paris, Presses Universitaires de France.

<sup>7</sup> VELDEMAN, PIET : Garde civique, *International Encyclopedia of the First World War*, [https://encyclopedia.1914-1918-online.net/pdf/1914-1918\\_Online-garde\\_civique-2016-07-11.pdf](https://encyclopedia.1914-1918-online.net/pdf/1914-1918_Online-garde_civique-2016-07-11.pdf), consulté le 26 octobre 2017.



taire et d'ampleur nationale, bien que ses brigades soient implantées localement pour quadriller l'ensemble du territoire. 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 dans le cadre de certaines manifestations, le système policier national comprend également une Sûreté publique<sup>8</sup>. Bien que décriée, elle se révélera utile pour assurer le contrôle des « ennemis » ou des « groupes dangereux », représentant un risque pour le futur de la jeune nation : les orangistes, partisans d'un retour au Royaume des Pays-Bas, d'une part<sup>9</sup>, les étrangers de l'autre.

C'est un système policier à l'image du pays qui s'établit alors. Articulé entre une logique *ultra*-locale et ses dynamiques nationales, il s'accorde avec un État qui se fortifie progressivement. Il est centralisé, bourgeois et reste encore essentiellement francophone dans son fonctionnement. surtout, à l'image des institutions du pays – qui commencent seulement à se réformer à partir du début des années soixante du vingtième siècle, il s'ancre dans la durée. Jusqu'à la réforme de 1998-2001, il n'y aura en effet pas de refonte majeure de l'appareil policier en Belgique.

#### **4. Des réformes policières induites par des crises**

Certes, après la Première Guerre mondiale, une nouvelle police judiciaire près les Parquets est instaurée. C'est une police nationale, spécialisée dans ses fonctions de répression de crimes et délits, mais limitée en effectifs. Elle doit répondre aux enjeux d'une hausse sensible de la criminalité dans le contexte de guerre<sup>10</sup>. Des suites du conflit, la gendarmerie se retrouve fortifiée. Dans une société sur la voie de la démocratisation, elle remplace

---

<sup>8</sup> ROUSSEAUX, XAVIER/SOMER, DAVID : Pour une histoire de la Sûreté de l'État en Belgique. Essai autour de 175 années de pénombre, in COOLS MARC et al. (dir.), *De Staatsveiligheid. Essays over 175 jaar Veiligheid van de Staat. La Sûreté. Essais sur les 175 ans de la Sûreté de l'État*, 2005, Bruxelles, Politeia, 49-74.

<sup>9</sup> WITTE, ELS : *Le Royaume perdu. Les orangistes belges contre la révolution (1828-1850)*, 2016, Bruxelles, Samsa.

<sup>10</sup> ROUSSEAUX, XAVIER/LELOUP, PIETER/VRINTS, TOON : Banditry in occupied and liberated Belgium, 1914-1921. Social practices and state reactions, *Social History*, 2014, 39, 1, 83-105 ; WELTER, FRANÇOIS : Quand l'intérêt public se heurte aux obstacles institutionnels et matériels. Une police judiciaire près les parquets, solution aux défis de la police judiciaire (1830-1922) ?, *Cahiers d'histoire du temps présent*, 2011, 24, 35-63.



à la fois l'armée et les gardes civiques dans l'exercice des fonctions des polices administratives. Dans l'esprit du gouvernement, la gendarmerie devient la pierre angulaire de l'architecture sécuritaire dans le pays<sup>11</sup>. Ces réorganisations, mineures, ne remettent nullement en cause l'importance du niveau communal dans la gestion de la sécurité publique. Surtout, elles sont à lire dans un contexte politique particulier : l'après-guerre se caractérise par un mouvement de renforcement et de restauration de la société et des institutions belges, dont le caractère unitariste avait été mis à mal durant l'Occupation, du fait de la *flamenpolitiek* allemande. Celle-ci se définit comme une politique délibérée d'amplifier le clivage linguistique présent dans le pays, entre néerlandophones et francophones, pour mener à terme à sa dissolution.

La Seconde Guerre mondiale constitue un second moment où l'équilibre policier est temporairement mis sous pression. Cherchant à assurer un contrôle du pays à moindre coût, les Allemands exercent dès l'été 1940 une tutelle étroite sur l'appareil policier et judiciaire belge<sup>12</sup>. Surtout, ils portent une attention particulière à réformer la police, pour accroître son efficacité, l'adapter aux enjeux de l'Occupation. Ils veulent surtout bénéficier d'une tutelle privilégiée sur l'action des institutions policières. Entre contraintes et volontarisme, les autorités belges – à la fois au titre d'une politique du « moindre mal » et d'une volonté collaborationniste de certains milieux – donnent suite aux exigences allemandes. D'abord, un appareil politico-administratif de coordination des polices se met en place, autour de la Police Générale du Royaume (PGR). Ensuite, la gendarmerie est renforcée. Ses effectifs augmentent notamment de près de 30 % entre 1941 et 1943. Dans la foulée de la fusion des communes au sein des principales agglomérations du pays, des polices communales sont centralisées au sein de ces nouvelles « grandes agglomérations ». Enfin, des forces para-policieres et paramilitaires sont instaurées, notamment

---

<sup>11</sup> CAMPION, JONAS : Vers un « État dans l'État » ? La gendarmerie belge, d'une sortie de guerre à l'autre (1918-1957), in HOUTE, ARNAUD/LUC, JEAN-NOËL (dir.), *Les gendarmeries dans le monde, de la Révolution française à nos jours*, 2016, Paris, PUPS, 173-185.

<sup>12</sup> WOUTERS, NICO : *De Führerstaat. De Overheid en collaboratie in België (1940-1944)*, 2006, Tielt, Lannoo ; MAJERUS, BENOIT : *Occupations et logiques policières. La police bruxelloise en 1914-1918 et 1940-1945*, 2008, Bruxelles, Académie Royale de Belgique ; CAMPION, JONAS : *Les gendarmes belges, français et néerlandais à la Sortie de la Seconde Guerre mondiale*, 2011, Bruxelles, André Versaille ; ZURNE, JAN JULIA : *Tussen twee vuren. Gerecht en verzet tijdens de Tweede Wereldoorlog*, 2017, Tielt, Lannoo.



pour prendre en charge la garde et la protection de lieux sensibles (usines, lignes électriques ...) mais aussi pour s'impliquer dans la traque des réfractaires ou des résistants. Seule la police judiciaire « protégée » par la magistrature, est moins impactée par ces réformes nombreuses.

L'analyse de ces réformes met en lumière un double processus. D'une part, la centralisation policière est réelle, de par le rôle majeur qu'entend jouer la PGR, le Secrétaire général de l'Intérieur, et par la double casquette du colonel Emiel Van Coppenolle – d'obédience nationaliste flamande –, commandant à la fois la PGR (1941) et la gendarmerie (1943). D'autre part, cette centralisation se caractérise par un changement d'échelle de la logique policière. Dans les faits, même s'il n'y a pas d'évolution de la législation fondamentale du pays, le centre de gravité n'est plus uniquement situé au niveau des communes. Progressivement, une optique policière nationale, mais aussi « régionale » se met en place. En témoigne notamment l'organisation des gardes wallonnes et flamandes. Plus marquant encore, la gendarmerie est progressivement réorganisée en deux cadres linguistiques distincts, marqués notamment par le dédoublement de certaines unités et une réorganisation profonde de la chaîne hiérarchique. Il s'agit là d'une dynamique portant en elle les germes d'une division du pays ou à tout le moins les germes d'une différenciation des structures et institutions en son sein selon le clivage linguistique.

La Libération du pays, à partir du mois de septembre 1944, amorce une normalisation de la vie publique. Marquée par l'importance du fait épuratoire, elle débouche sur un retour – parfois provisoire – à l'organisation policière d'avant-guerre. Les réformes survenues sont annulées, même si certaines d'entre elles seront réappropriées ultérieurement pour des motifs « techniques » ou « professionnels ». De cette manière, l'appareil policier reprend un tour unitaire dans une Belgique qui se révélera finalement stable pour une quinzaine d'années encore.

Si les crises des guerres mondiales laissent des traces sur l'organisation policière, celles-ci restent *in fine* relativement limitées. Il faudra attendre, au tournant des années quatre-vingt, d'autres crises – lire, des crises de natures différentes – pour voir l'appareil policier être finalement réformé. Dans un contexte où l'insécurité revient progressivement au cœur du débat public, où la société est de plus en plus marquée par la sortie progressive des Trente Glorieuses et les premières fissures dans le modèle de l'État-Providence unitaire, une série d'événements mettant en



cause l'édifice policier se succèdent dans le pays<sup>13</sup>. L'année 1985 constitue une année charnière : le pays est frappé par le terrorisme d'extrême gauche des Cellules Communistes Combattantes (CCC) et subit une nouvelle fois les attaques – encore actuellement non élucidées – des Tueurs du Brabant<sup>14</sup>. En mai, c'est le drame du Heysel lors du match entre Liverpool et la Juventus. À ces événements marquants, se rajoutent des critiques de plus en plus vives envers la gendarmerie, vue comme un « État dans l'État », échappant de plus en plus au contrôle de ses autorités politiques et judiciaires de tutelle. Le corps est notamment critiqué pour avoir mené de manière indépendante plusieurs opérations *undercover* en matière de drogue.

Dans ce contexte, un consensus s'établit progressivement dans le champ politique sur la nécessité de repenser les équilibres et la répartition des tâches au sein de l'appareil policier. Les pistes de réformes qui circulent sont nombreuses. Démilitarisation de la gendarmerie, fusion des polices urbaines et rurales en une police communale de modèle unique, redéfinition des pouvoirs du bourgmestre en matière administrative et des compétences des autorités judiciaires en matière de recherche et de poursuite, instauration de commissaires de police au niveau des arrondissements administratifs, vote d'une loi de police générale en sont les principales. Dès 1985, porté par le parti socialiste flamand, le rapport *Een politie voor de burger* (« une police pour le citoyen ») ouvre également la porte à une fusion sur le « long terme » des trois polices en un seul corps de police décentralisé. Entre 1988 et 1990, le débat s'accélère. Une commission parlementaire sur la manière dont la lutte contre le banditisme est menée en Belgique voit le jour. Ses conclusions ébranlent officiellement le tabou du système pluraliste en évoquant concrètement l'hypothèse d'une police unifiée<sup>15</sup>.

La mise en pratique de ces constats divers reste très partielle. Elle débouche d'abord sur une volonté de limiter l'autonomie de chaque service de police en favorisant une meilleure coordination entre eux, afin de sortir

---

<sup>13</sup> Sur cette période, VAN OTRIVE, LODE/CARTUYVELS, YVES/PONSAERS, PAUL : *Les polices en Belgique. Histoire socio – politique du système policier de 1794 à nos jours*, 1991, Bruxelles, EVO ; FIJNAUT, CYRILLE : *Een kleine geschiedenis van de huidige organisatie van het Belgische politiewezen*, 1995, Arnhem-Anvers, Kluwer.

<sup>14</sup> Entre 1982 et 1985, plusieurs vagues d'attaques à main armée, pour un butin dérisoire, font au moins 28 morts à travers le pays.

<sup>15</sup> *Enquête parlementaire sur la manière dont la lutte contre le banditisme et le terrorisme est organisée. Rapport fait au nom de la commission d'enquête*, Documents parlementaires, 1990.



d'un contexte de « guerre des polices ». En 1992, est ainsi adoptée une première loi sur la fonction de police<sup>16</sup>, systématisant dans ce but le principe de la concertation pentagonale (trois chefs de police, bourgmestre et procureur du Roi). La gendarmerie est définitivement démilitarisée en 1991 et transférée sous l'autorité du ministère de l'Intérieur. Les polices communales sont quant à elles incitées financièrement à se regrouper en zones interpolicières. La police judiciaire est également réorganisée de manière plus verticale. Malgré ces mesures, la situation reste inachevée. Aucune amorce de redéfinition fondamentale des tâches administratives, judiciaires et de maintien de l'ordre entre services n'a alors lieu. Il faut finalement attendre les suites de l'affaire Dutroux (1996)<sup>17</sup> et de son éviction avortée (1998), événements qui mettent à nouveau en lumière la forte concurrence policière dans le pays, pour que l'accord *Octopus*, rassemblant les huit partis politiques traditionnels soit acquis<sup>18</sup>.

Mis en œuvre à partir de 2001, l'accord réorganise la police belge. Celle-ci est dorénavant composée d'une police structurée à deux niveaux, entre les polices locales et la police fédérale. Ces deux niveaux assurent ensemble la fonction de police intégrée, bien qu'ils soient autonomes et dépendants d'autorités distinctes. Des liens fonctionnels ont été pensés entre eux, en vue d'assurer à l'ensemble des citoyens un service de police minimal et équivalent sur l'ensemble du territoire. Progressivement, ces réformes institutionnelles s'accompagnent de la formalisation progressive

---

<sup>16</sup> Loi du 5 août 1992 sur la fonction de police : *Moniteur belge*, 22 décembre 1992, 27124.

<sup>17</sup> Scandale d'enlèvements de fillettes, séquestrées pour des faits de pédophilie.

<sup>18</sup> Sur la réforme et cette nouvelle organisation policière, la bibliographie – notamment criminologique – est importante. Voir, sans exhaustivité, DUHAUT, GEORGES/PONSAERS, PAUL/PYL, GEORGES/VAN DE SOMPEL, ROGER : *Voor verder onderzoek.... Essays over de politie en haar rol in onze samenleving. Pour suite d'enquête.... Essais sur la police et son rôle dans notre société*, 2002, Bruxelles, Politeia ; TANGE, CARROLL : La police belge en réforme : petit essai de reconstitution d'une intrigue et de ses enjeux, *Revue de droit pénal et de criminologie*, 2002, 9-10, 889-915 ; SERON, VINCENT : Aperçu comparatif de la structure organisationnelle de la police au regard des exemples allemand, français, belge et nord-américain, *Fédéralisme Régionalisme*, 2003-2004, 4, en ligne sur <http://popups.uliege.be/1374-3864/index.php?id=218>, consulté le 15 avril 2018 ; DEVROE, ELKE/PONSAERS, PAUL : Reforming the Belgian Police System between Central and Local, in FYFE, NICHOLAS/TERPSTRA, JAN/TOPSIS, PIETER (dir.), *Centralizing forces? Comparative perspectives on contemporary police reform in northern and western Europe*, 2013, La Haye, Boom, 77-98.



du principe de « proximité », dans la définition du travail policier<sup>19</sup>. Le bouleversement se révèle important à un double titre.

Le centre de gravité de la police est constitué par la police locale (regroupant environ 35 000 hommes), réorganisée au sein de près de 200 zones mono ou pluricommunales. Un seul corps de police est chargé d'assurer les missions policières de base, de même que l'accomplissement de certaines missions de police à caractère fédéral. La police fédérale assure, sur l'ensemble du territoire et dans le respect des principes de spécialité et de subsidiarité, les missions de police administrative et judiciaire spécialisées et supralocales. Elle compte environ 9 000 hommes en uniforme et 3 000 civils, membre du cadre administratif. Elle assure également des missions d'appui aux zones de police. Elle n'intervient pour les missions de police de base qu'en l'absence de moyens suffisants au niveau local, ou dans le cadre de la fourniture d'un appui spécialisé. Enfin, dans une logique décentralisée, il est prévu au niveau *intermédiaire* que la police fédérale dispose de services déconcentrés (en termes de police judiciaire notamment), dont le ressort territorial et le siège sont ceux des arrondissements judiciaires.

L'analyse de cette réforme de 1998-2001 est intéressante. Si l'on cherche à éviter tout syndrome de guerre des polices, si l'on cherche à répondre aux nouvelles formes d'insécurité, si l'on cherche à réformer les polices pour en restaurer la légitimité, il est remarquable de constater que l'organisation institutionnelle du pays n'intervient pas dans les choix posés. Dans un pays en réforme, mais où les compétences régaliennes et judiciaires ressortent encore du niveau « central » puis « fédéral », la question n'a en fait pas lieu d'être.

## **5. Une police fédérale ou en voie de fédéralisation ?**

La structure policière qui émane de cette réforme débouche pourtant sur une situation qu'il faut qualifier d'hybride en termes de logiques fédéralistes. Pensée en 1998, la police est-elle encore adaptée aux dernières réformes institutionnelles mises en œuvre dans le pays ? Ensuite, quelles sont les possibilités futures de réforme en leur sein ?

---

<sup>19</sup> À ce sujet, se reporter à FRANCIS, VINCENT : La police de proximité en Belgique. Quelques résistances et enjeux autour de son implémentation, in CAMPION, JONAS (dir.), *Organiser, innover, agir. Réformer et adapter les polices en Belgique (18<sup>e</sup>-21<sup>e</sup> siècles)*, 2017, Louvain-la-Neuve, PUL/CEP, 67-76.



La police de niveau fédéral répond à une logique inscrite dans l'histoire policière belge. Elle est fruit de celle-ci, s'ancrant à l'origine dans le réinvestissement des unités spécialisées de la gendarmerie. Complémentaire du niveau local, investie dans l'ensemble du spectre d'action policière, potentiellement active dans ce but sur l'ensemble du territoire, elle dépend des ministères de l'Intérieur et de la Justice. À l'origine, elle a été pensée comme police centralisée dans une logique sécuritaire et judiciaire encore largement unitaire. Dans cette logique, elle peut devenir, dans le futur, une police forte, au niveau national et spécialisée d'un système policier véritablement fédéralisé – à comprendre comme dépendant des entités fédérées. Dans son organisation et ses compétences, rien ne l'empêche de devenir une police dont l'action serait circonscrite à quelques domaines d'action particuliers. Ils correspondraient aux domaines du droit restant nationaux, dans un pays où de plus en plus de compétences ayant des conséquences juridiques sont transférées aux entités fédérées. Il s'agirait de compétences relatives à des enjeux criminels internationaux (grands trafics, terrorisme, gestion des migrants), ou de celles relatives à des opérations « majeures » de rétablissement ou de maintien de l'ordre. À cet égard, il faut noter depuis 2017 la mise en œuvre progressive d'un corps spécifique en son sein, chargé d'exercer une série de missions de sécurisation de lieux publics jugés sensibles, par nature, essentiellement situés dans la capitale du pays. Son organisation peut être interprétée comme ouvrant la voie à un tel recentrage vers l'exercice de fonctions limitées à quelques grands champs d'intervention.

La police locale, quant à elle, s'inscrit dans la continuité du principe constitutionnel mettant en avant la responsabilité et la primauté communale dans les matières policières. Pour des motifs pratiques et idéologiques, son centre de gravité est pensé au plus près du citoyen, renforcé par la volonté de mettre en œuvre en Belgique une police de proximité, qui tienne compte des sentiments des citoyens dans leur perception de la situation sécuritaire. Certes, l'on a regroupé en son sein des policiers communaux et des gendarmes, certes l'on a poussé les communes à s'associer au sein de zones pluricommunales pour une plus grande efficacité, dépassant la traditionnelle frontière géographique communale de la politique belge. Mais dans les faits, en 1998, les polices locales ne s'inscrivent nullement dans une logique fédéraliste : puisqu'elle insiste toujours sur la logique communale, la réforme aurait été possible dans un pays unitaire, où les réformes de l'État n'auraient pas eu lieu.



À nouveau pourtant, l'organisation policière locale peut porter en elle les germes de réformes futures, correspondant à un degré d'adaptation accru aux entités fédérées. Ainsi, puisqu'aucune zone de police n'est à cheval sur les « frontières » entre entités fédérées, rien n'empêche la régionalisation progressive des polices locales, en cas de nouvelles réformes de l'État. Elle déboucherait sur une différenciation de plus en plus grande dans l'organisation, les structures, les priorités et les missions des corps, entre régions. En parallèle, il est également possible d'envisager la régionalisation progressive des instances nationales relatives aux polices locales. Leur suppression pure et simple pourrait également être envisagée, comme celle de la commission permanente de police locale qui assure actuellement la concertation au niveau national de questions se rapportant à la police locale<sup>20</sup>.

Dans les faits, il faut déjà observer depuis quelques années la multiplication de débats à ce sujet. Ceux-ci annoncent ou préfigurent ce possible mouvement de différenciation régionale entre polices locales. Bart De Wever, le bourgmestre d'Anvers, par ailleurs président du parti nationaliste flamand *NVA* – dont est également issu Jan Jambon, le ministre de l'Intérieur et de la Sécurité – multiplie ces derniers mois les demandes relatives à des possibilités de réformer « sa » police locale, mêlant dans ses argumentaires enjeux sécuritaires locaux, régionaux et nationaux. Il pousse ainsi à la différenciation de son corps, par rapport aux facteurs d'uniformisation qui prévalaient jusqu'alors. Dernièrement, il a ainsi soulevé l'idée de pouvoir engager des policiers « volontaires »<sup>21</sup>. La multiplication récente des « nouveaux acteurs de la sécurité » (agents privés, agents sanctionneurs communaux, adjoints de sécurité)<sup>22</sup>, agissant de manière complémentaire à la police, ne freine en rien la dynamique. Ainsi, en Wallonie seulement, l'idée de mettre en place des citoyens volontaires, chargés d'appuyer les agents sanctionneurs communaux, pour la représ-

---

<sup>20</sup> Arrêté royal du 7 décembre 2006 relatif à la Commission permanente de la police locale : *Moniteur belge*, 17 janvier 2007, 1885.

<sup>21</sup> Bart De Wever veut un cadre légal pour recruter des policiers volontaires, *RTBF info*, [https://www.rtb.be/info/belgique/detail\\_bart-de-wever-veut-un-cadre-legal-pour-recruter-des-policiers-volontaires?id=9793820](https://www.rtb.be/info/belgique/detail_bart-de-wever-veut-un-cadre-legal-pour-recruter-des-policiers-volontaires?id=9793820), consulté le 5 février 2018.

<sup>22</sup> SMEETS, SYBILLE : Les nouveaux acteurs locaux de la sécurité publique en Belgique. L'exemple des assistants de prévention et de sécurité en Wallonie et à Bruxelles, *Déviances et Société*, 2005, 29, 2, 201-219.



sion d'incivilité<sup>23</sup> est actuellement discutée. À nouveau, elle ouvre une porte pouvant mener à une fédéralisation accrue de la police belge.

Le cas bruxellois constitue un troisième exemple révélateur de ces tendances. Bruxelles est une région composée de 19 communes, actuellement organisées en 6 zones de police. À la suite des attentats de mars 2016 d'une part, et d'une série de violences urbaines à la fin de 2017 de l'autre, se multiplient les appels à revoir l'organisation policière : les argumentaires relatifs à une fusion des zones de police, ou à l'instauration d'une police régionale se multiplient. Certains parlent de la création d'une police métropolitaine. La région est un enjeu particulier et ancien dans le conflit communautaire, expliquant l'investissement dont elle fait l'objet tant en son sein, qu'au sein des autres régions et communautés du pays<sup>24</sup>, sur ces questions sécuritaires.

L'extension progressive de ce débat est une tendance récente en Belgique. Elle s'inscrit dans une lente prise de conscience des conséquences de la sixième réforme de l'État et dans l'influence politique grandissante des nationalistes flamands, membres de la coalition gouvernementale depuis 2014, au sein des structures de l'État. Le débat se nourrit également d'interprétations, parfois divergentes, sur les dossiers sécuritaires du moment – violences urbaines, radicalisation, terrorisme. Enfin, il s'appuie sur un débat parallèle, relatif à une plus grande fédéralisation de la Justice, non seulement en termes de structures mais surtout de politiques de poursuites. Les discours qui mettent en avant des différences socioéconomiques, mais aussi contextuelles et culturelles entre les régions du pays amenant ou devant amener à un exercice différencié de la Justice deviennent en effet de plus en plus prégnants dans le débat public<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> « En Wallonie, des volontaires pour constater certaines infractions environnementales », *RTBF info*, [https://www.rtbf.be/info/belgique/detail\\_en-wallonie-des-volontaires-pour-constater-certaines-infractions-environnementales?id=9819683](https://www.rtbf.be/info/belgique/detail_en-wallonie-des-volontaires-pour-constater-certaines-infractions-environnementales?id=9819683), consulté le 5 février 2018.

<sup>24</sup> Police métropolitaine bruxelloise : le CD&V et la N-VA soutiennent l'idée, « privilèges l'opérationnel » répond DéFI, *La Libre*, <http://www.lalibre.be/actu/politique-belge/police-metropolitaine-bruxelloise-le-cdv-et-la-n-va-soutiennent-l-idee-privilegions-l-operationnel-repond-defi-5a181e3ecd70fa5a0663fb4b>, consulté le 5 février 2018. Sur ce sujet, DEVROE, ELKE/EDWARD, ADAM/PONSAERS, PAUL (dir.) : *Policing European Metropolises. The Politics of Security in City-Region*, 2017, Londres, Routledge. Se reporter plus particulièrement à l'article de DE PAUW, EVELIEN/EASTON, MARLEEN : *Policing Antwerp and Brussels : Two of a kind ?*, 247-269.

<sup>25</sup> Luc Hennart, président du tribunal correctionnel de Bruxelles, déclare ainsi que « la régionalisation de la justice n'est plus un tabou », lors d'une interview par la télévision publique francophone en mars 2017. <https://www.rtbf.be/info/belgique/>



Le débat reste essentiellement cantonné au champ politique, sans que les milieux policiers ne prennent position de manière trop visible<sup>26</sup>. Certes, il a été désigné en 2015 au sein de la police fédérale un officier supérieur responsable « de la préparation de la collaboration à mettre en place avec les Régions dans le cadre du transfert des compétences ». Depuis 2017, mandaté par le ministre de l'Intérieur<sup>27</sup>, celui-ci doit notamment veiller à proposer certaines rationalisations au sein des zones de police locales du côté francophone du pays. Du côté néerlandophone où le sujet paraît moins sensible, c'est un universitaire depuis décédé qui avait la charge de tels contacts. Le débat reste relativement feutré : officiellement, il n'est question que d'efficacité, de rationalisation et d'économies d'échelles.

---

detail\_luc-hennart-est-l-invite-de-jeudi-en-prime?id=9556004, consulté le 5 février 2018.

<sup>26</sup> Ainsi, il est remarquable que le rapport *Police, vision 2025*, rédigé notamment par des policiers à l'occasion des 15 ans de la réforme *Octopus*, quant au futur de la police belge ne pose nullement ces débats. On s'y intéresse par contre à la relation police-population, à la nécessité de construire une police en réseaux, au débat sur ses tâches principales. Le rapport complet est téléchargeable sur le site de la police fédérale. Voir <http://www.polsupport.be/FILE/DGS/DSI/police2025f.pdf>, consulté le 13 avril 2016.

<sup>27</sup> Dans une interview, le ministre de l'Intérieur déclare : « *Il y a trop de zones de police à Bruxelles. Je vais aller plus loin que cela : je suis convaincu qu'il faut simplifier le nombre de zones de police partout en Belgique. À Bruxelles, en Wallonie et en Flandre, allez, on a 189 zones de police, c'est beaucoup trop et je pèse mes mots. Si vous comparez, on travaille sur le pays avec 34 zones de secours, je ne dis pas qu'il faut aligner les zones de police sur les zones de secours mais il y a certainement quelque chose à faire entre les deux. Ajoutez à cela qu'on a parfois des zones de police qui chevauchent plusieurs zones de secours, bref, il y a tout un travail à faire. Je veux le faire et j'ai mandaté deux hommes pour étudier la question : Brice De Ruyver et Fernand Koekelberg (ancien patron de la police). On doit aller vers des échelles beaucoup plus grandes pour les zones de police. Attention, je ne veux pas aller contre les bourgmestres et tout le travail qui est fait, c'est avec eux, on n'est pas dans une tour d'ivoire. On a par exemple déjà bien avancé dans l'étude de cette question dans le Limbourg et en Flandre-Occidentale. Il y a de vrais avantages d'échelle pour les bourgmestres et les chefs de corps, on ne rencontre d'ailleurs pas de résistance. Je vous le dis très concrètement : je ne pense pas qu'on pourra encore redessiner toute la carte des zones de police du pays avant la fin de cette législature, d'autant qu'avec les élections communales, ce sera difficile. Mais mon ambition est de préparer au maximum le terrain pour la suite, pour la prochaine législature* ». Il faut réduire drastiquement le nombre de zones de polices, *L'Écho*, 30 septembre 2017, <https://www.lecho.be/economie-politique/belgique-federal/Il-faut-reduire-drastiquement-le-nombre-de-zones-de-police/9937861>, consulté le 5 février 2018.



Certains interprètent pourtant cette mission comme une volonté de régionaliser la police belge, au détriment de son niveau fédéral. La crainte est amplifiée par l'initiation d'un mouvement de décentralisation, marqué par le renforcement récent de polices locales par le biais du transfert de compétences et de moyens qui relevaient jusqu'ici de la seule police fédérale<sup>28</sup>. Des critiques se font par conséquent entendre. Les résistances à ce mouvement viennent notamment de la police fédérale, où certains estiment que le maintien de zones de police parfois de petite taille constitue une garantie de pérennité du niveau policier fédéral. Selon eux, le maintien de petites zones garantit sa raison d'être, par le soutien que la police fédérale est à même de fournir à des corps locaux dont les effectifs ne suffisent pas à remplir les tâches dont ils ont la charge.

## **6. Une police historiquement clivée**

Au bilan, l'organisation des polices dans la Belgique fédérale présente un visage spécifique, comme l'est en fait la forme du fédéralisme en cours dans le pays. La logique policière doit être qualifiée d'hybride. Elle reste en large partie inscrite dans une perspective unitariste et nationale. Elle est en partie dépassée par le niveau atteint par le processus de fédéralisation dans le pays. Mais la police belge se démarque pourtant par l'amorce d'une réflexion sur une réorganisation institutionnelle aux fins de s'adapter aux logiques institutionnelles à l'œuvre dans la société. À ce titre, on pressent soit le maintien d'une police fédérale spécialisée dans certains domaines limités – relatifs notamment aux enjeux internationaux – et la progressive régionalisation de la tutelle des polices aujourd'hui locales, soit l'amoindrissement progressif du niveau fédéral au profit des seules polices locales. La voie qui l'emportera dépendra sans doute des résultats issus des prochaines échéances électorales (2019).

C'est à une volonté de changement de paradigme policier que l'on assiste progressivement. La logique policière belge avait été jusqu'à présent dictée, depuis l'indépendance, par les équilibres et compromis à atteindre

---

<sup>28</sup> Un plan pour tuer la police fédérale, *La Dernière Heure*, 13 septembre 2017, <http://www.dhnet.be/actu/belgique/un-plan-pour-tuer-la-police-federale-59b8190dcd70fc627d7c2d89>, consulté le 5 février 2018 ; MATGEN, JEAN-CLAUDE : La 'décentralisation' ou la 'régionalisation' de la police inquiète le milieu judiciaire et certains élus, *Justice-en-ligne*, 1<sup>er</sup> juin 2015, <http://www.justice-en-ligne.be/article726.html>, consulté le 5 février 2018.



au sein du jeune État, et adaptée sous la pression des moments de crises politiques, sociales ou de dysfonctionnements sécuritaires vécus dans le pays. En réalité, l'appareil policier belge témoigne parfaitement des clivages structurants de la société belge et de la volonté libérale, souvent réaffirmée, des révolutionnaires de 1830. Il a également été largement marqué par la succession de ces oppositions sociales et politiques dans la société belge : d'abord le clivage centre/périphérie et la question religieuse, puis le clivage autour de la classe ouvrière. L'impact de ces clivages explique à la fois l'importance donnée au niveau local dans l'exercice de la sécurité, puis le développement ultérieur d'une gendarmerie, comme force nationale à même de maintenir et rétablir l'ordre. Elle est une réaction aux conséquences sociales de l'industrialisation et à la démocratisation en cours à partir du 20<sup>e</sup> siècle, laquelle légitime de plus en plus la protestation sociale. Largement discréditée durant les guerres, la question linguistique (le clivage communautaire) ne pourra quant à lui émerger que très tardivement dans les questions policières.

La police belge offre donc une organisation qui a longtemps été stable et qui se définit actuellement comme en décalage avec l'organisation de l'État. Cette stabilité ne veut pas dire que le système en place soit et ait été jugé comme satisfaisant. Au contraire, au cours du 19<sup>e</sup> siècle, les critiques se multiplient sur le niveau et les qualités des polices communales, ou sur la militarisation trop marquée de la gendarmerie. Au long du second 20<sup>e</sup> siècle, face à des polices communales en croissance, on se plaint de la concurrence entre services ou de l'indépendance gagnée par la gendarmerie<sup>29</sup>. Pourtant, jusqu'au traumatisme de l'Affaire Dutroux, aucune réforme majeure n'est apportée. Outre un intérêt et une culture limitée du politique pour les questions de sécurité, le *statu quo* s'explique bien par le caractère clivé de la société belge, rendant presque impossibles les réformes. Celles-ci constituent en effet des facteurs de déséquilibre et de conflits que l'on cherche autant que possible à éviter.

---

<sup>29</sup> Outre les travaux déjà cités, se reporter à CAMPION, JONAS : Locale, de proximité ou communautaire ? Généalogie et évolution d'une conception de la police en Belgique depuis l'indépendance, *Cahiers du GEPS*, à paraître en 2018, 1.



## **7. Une conclusion en forme de comparaison : le système policier français**

Il convient maintenant de remettre en perspective cette situation belge. Il ne s'agit pas tant de la comparer à l'organisation policière en cours dans les pays fédéraux plus « orthodoxes », pour lesquels nous avons déjà apporté des éléments de réflexion, que de réfléchir aux similitudes et différences qui apparaissent à l'analyse entre le système policier belge et celui d'un pays souvent caractérisé par sa tradition jacobine : la France. Outre l'histoire policière commune entre les deux pays, l'intérêt de la comparaison se situe bien dans l'analyse de l'organisation et de la centralisation des polices dans des contextes institutionnels si particuliers<sup>30</sup>.

En France, les différentes fonctions de police sont actuellement exercées par une police nationale civile et par la gendarmerie qui, bien que toujours militaire, voit son emploi être réglé par le ministère de l'Intérieur depuis 2009. Enfin, les polices municipales dépendant des maires constituent la « troisième force de sécurité » du pays. Traditionnellement, elles ne bénéficiaient que de compétences policières limitées. Dans cette articulation, le cas de la Préfecture de Police de Paris est sans conteste particulier. La Préfecture se distingue en termes d'autorités, de compétences géographiques et fonctionnelles, ce qui en fait dans une large mesure une exception policière par rapport au reste du pays.

Deux éléments sont à noter sur l'organisation policière telle qu'elle existe aujourd'hui. D'une part, il ne faut pas oublier le caractère récent de l'effectivité de la centralisation policière. La police nationale a été instaurée sous le régime de Vichy, en 1941, remplaçant les polices municipales qui prévalaient jusqu'alors. Avant cette date, seuls quelques services spécifiques étaient d'ampleur nationale, comme les célèbres brigades mobiles régionales de police judiciaire fondées en 1907<sup>31</sup>. Dans une optique de longue durée, la centralisation de la police civile, primordiale au sein des

---

<sup>30</sup> Nous renvoyons à LEVY, RENE/BERLIÈRE, JEAN-MARC : *Histoire des polices en France : de l'Ancien Régime à nos jours*, 2011, Paris, Nouveau monde ; ANDERSON, MALCOM : *In Thrall to Political Change: Police and Gendarmerie in France*, 2011, Oxford, Oxford University Press ; DE MAILLARD, JACQUES/JOBARD, FABIEN : *Sociologie de la police. Politiques, organisations, réformes*, 2015, Paris, Armand Colin ; OCQUETEAU, FREDERIC : *Fusionner Police et Gendarmerie nationales ? Sur l'histoire d'un essai non transformé*, Guyancourt, CESDIP, 2017.

<sup>31</sup> Voir notamment LOPEZ, LAURENT : *La guerre des polices n'a pas eu lieu. Gendarmes et policiers, co-acteurs de la sécurité publique sous la Troisième République (1870-1914)*, 2014, Paris, PUPS.



Quatrième et Cinquième Républiques, est donc loin d'être la norme. Avant 1941, la situation policière était marquée par une forte logique de territorialisation, où cohabitaient des polices civiles locales et des brigades de gendarmerie qui, bien que dépendantes d'une institution nationale, restaient largement contraintes quant aux limites géographiques de leur champ d'intervention. Celui-ci se limitait au territoire du canton. Cette centralisation policière est donc arrivée plus tardivement que la centralisation républicaine. Au contraire, elle est survenue lors d'une période de crise, marquant l'échec même du modèle républicain. Peu ou prou issue de la structure policière de Napoléon, cette organisation entre gendarmerie et polices locales non encore centralisées est celle qui avait essaimé à travers l'Europe avec l'Empire. Elle a donc directement influencé, dans les faits si pas dans les argumentaires, la structure policière belge mise en place au 19<sup>e</sup> siècle.

D'autre part, il faut souligner deux tendances récentes au sein de l'architecture policière du pays. Depuis une dizaine d'années, l'heure y est à la réforme, suivant des argumentaires basés sur des critères d'efficacité des politiques de sécurité, mais également pour des motifs budgétaires. Les effectifs policiers ont notamment diminué entre 2007 et 2012. La gendarmerie a ainsi été dans l'œil du cyclone sous la présidence Sarkozy, lequel cherchait selon les observateurs à amoindrir l'institution au profit d'une centralisation policière civile accrue. Le débat a reposé la question de la dualité policière, finalement (temporairement ?) maintenue. Il a aussi interrogé la nécessité de disposer d'une institution militaire au cœur de l'appareil d'État. À cet égard, la gendarmerie a été largement transformée, puisqu'elle a perdu son rattachement militaire en ce qui concerne sa mise en œuvre. Depuis les attentats de 2015, tout comme la police nationale, le corps de gendarmerie s'est finalement renforcé. Les effectifs augmentent à nouveau de manière sensible et le maillage territorial des unités locales, mais aussi des unités spécialisées et des unités d'intervention s'est resserré.

Plus fondamentalement, le paysage policier se caractérise par la progressive montée en importance des polices municipales. Celles-ci ne sont plus uniquement des forces d'appoint, tolérées, presque facultatives, aux missions limitées. Elles bénéficient maintenant d'une dynamique législative majeure, débutée dès les années 1990, leur donnant toujours plus de missions, de reconnaissance et de moyens. Leur importance dans le champ sécuritaire croît ainsi, portée à la fois par des impulsions des maires, des logiques institutionnelles et par l'intérêt central. À nouveau, les consé-



quences des attentats récents amplifient le phénomène. Ces polices représentent des facteurs d'émancipation pour les maires, tandis que les gouvernements successifs y trouvent d'abord un facteur de réponse à un sentiment grandissant d'insécurité. Surtout, en accompagnant la demande de polices municipales plus efficaces, ils cherchent à les uniformiser et à les encadrer *a minima*<sup>32</sup>. En France, c'est en réalité d'un système policier sans doute moins centralisé qu'il n'y paraît au premier abord dont il s'agit. La nationalisation de la police, portée à son apogée en 1941 est maintenue mais complétée par le renforcement récent et continu des polices locales.

La permanence ou la restauration de l'importance du niveau policier local est un point commun à la Belgique et à la France. Elle s'explique par l'importance du ressenti des populations en matière de sécurité, par une histoire longue des institutions, remontant à l'Ancien Régime, mais aussi par les transformations sociales, démographiques et économiques de l'Europe occidentale, débouchant sur une croissance urbaine sans précédent. À cet égard, le regain d'intérêt des autorités centrales quant au développement de ces polices durant le dernier quart du 20<sup>e</sup> siècle (Belgique), un peu plus tardivement (France) est une autre similitude intéressante entre les deux cas étudiés. Elle donne à repenser les logiques de centralisation/décentralisation dans l'exercice contemporain des compétences régaliennes.

Sur cette même échelle de la centralisation/décentralisation policière, le maintien d'institutions nationales de police répond quant à lui à des logiques étatiques de contrôle des populations, par les élus et les administrations, mais également à une dynamique de globalisation du monde. Sans être neuve<sup>33</sup>, la participation d'institutions policières d'ampleur nationale à la dynamique policière transnationale est en effet de plus en plus marquée. Les enjeux policiers s'internationalisent comme la criminalité et les risques, nécessitant pour y répondre des institutions et services émergeant d'une dynamique centrale. Que ce soit dans un pays fédéral ou dans un pays centralisé, ce niveau policier national reste majeur – du moins les missions qu'il exerce actuellement – et est d'ailleurs renforcé par le retour à l'avant-plan de la menace terroriste.

Comme en Belgique, l'analyse de la situation française donne à voir un appareil policier dont les caractéristiques se comprennent également comme le reflet des clivages présents au sein de la société. Aux logiques

---

<sup>32</sup> MALOCHET, VIRGINIE : *Les policiers municipaux*, 2007, Paris, PUF.

<sup>33</sup> DEFLEM, MATHIEU : *Policing World Society: Historical Foundations of International Police Cooperation*, 2002, Oxford, Oxford University Press.



entre centre et périphérie (Paris et les provinces ; Paris et les autres villes ; le gouvernement, les préfets et les élus locaux), il est tentant de rajouter l'articulation entre villes et campagnes. Dans la répartition territoriale actuelle des zones de compétences entre police et gendarmerie, se retrouve en large partie cette division géographique du territoire français. Comme au 19<sup>e</sup> siècle, les gendarmes sont actuellement compétents dans les zones rurales ou péri-urbaines quant à la police quotidienne, tandis que la police nationale est largement plus présente dans les centres urbains<sup>34</sup>. Malgré des efforts récents de coordination, il en ressort un système de sécurité pouvant déboucher sur des tensions et des concurrences en son sein.

Au final, ce rapide aperçu croisé illustre combien la situation policière entre la France et la Belgique diffère largement. Ces différences s'expliquent de par la conjonction de l'histoire longue mais aussi de l'histoire policière immédiate. Elles émanent aussi de rapports différents au sein de chaque société, mais aussi des modèles et conceptions politiques en vigueur dans les deux pays. Pourtant des similitudes existent entre les deux pays. Elles touchent notamment aux tensions et débats traversant les appareils policiers. Ceux-ci se définissent comme d'abord clivés, car ils reflètent les sociétés où ils évoluent. Ils apparaissent également clivés, dans leur équilibre général. Les systèmes policiers, que ce soit dans un pays en fédéralisation *perpétuelle* (Belgique) ou dans un État de nature plus centralisatrice (France), sont des constructions à l'équilibre parfois instable. Ils sont sans cesse pétris de tensions entre logiques centralisatrices ou déconcentrées ; de tensions sur la nature généraliste ou spécialisée des missions exercées par ses composantes ; sur la nature civile ou militaire des institutions qui exercent la fonction de police. Depuis le 19<sup>e</sup> siècle, ces clivages policiers s'observent, s'additionnent ou se succèdent en France ou en Belgique. Ces clivages sont autant d'éléments permettant d'expliquer les choix policiers successivement posés, lorsqu'ils sont mis en relation avec un contexte sociopolitique plus large.

---

<sup>34</sup> CHOPLIN, ARMELLE/REDON, MARIE : Gendarmes, policiers : quelles pratiques spatiales ?, *EchoGéo*, 2014, 28, en ligne sur <http://journals.openedition.org/echogeo/1386>, consulté le 5 février 2018. Sur la répartition actuelle, voir les données officielles du gouvernement français disponibles sur <https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/competence-territoriale-gendarmerie-et-police-nationales/>.