

Réforme policière et politique de sécurité en Belgique¹

Alice CROQUET

Doctorante au Centre de recherche et d'interventions sociologiques (CRIS) - Université de Liège

En 1998, après des années de tergiversations, la Belgique entama une refonte globale de son système policier. Celle-ci survint dans un contexte national et supranational marqué par une crise de confiance et de légitimité des institutions étatiques que l'affaire Dutroux² porta à son paroxysme. La réforme qui s'ensuivit, entérinée dans la loi de 1998³ et mise en application dès janvier 2001, représenta non seulement une révolution sur le plan structurel, mais également un renouvellement de la gestion policière de la sécurité intérieure.

Un paysage policier remodelé

Avant la réforme, le paysage policier belge était composé de trois grands services généraux indépendants relevant d'autorités, de législations et de principes organisationnels distincts : la police communale, la gendarmerie et la police judiciaire près les parquets. Ce système largement décentralisé et aux centres de commandements multiples engendrait des recoupages de compétences et de territoires, sources de dysfonctionnements structurels majeurs entre les services.

Entérinant le rassemblement de tous sous une législation et un statut uniques, la loi de 1998 mit en place une nouvelle structure intégrée, constituée de deux niveaux distincts, liés fonctionnellement : le niveau fédéral et le niveau local. Désormais, la police fédérale, fruit de la fusion de l'ex-police judiciaire et des services spécialisés de l'ex-gendarmerie, est compétente pour l'ensemble du territoire belge, sous la tutelle du ministre de la Justice et du ministre de l'Intérieur. Elle assure les missions spécialisées et supra-locales (criminalité organisée, grand banditisme,...) ainsi qu'un appui à la police locale. La police locale, composée quant à elle principalement des anciennes polices communales et des brigades territoriales de l'ex-gendarmerie, est répartie en 195 zones, constituant autant de corps de police autonomes placés sous la direction d'un chef de corps. Environ un quart de ces zones recouvrent le territoire d'une seule commune (zones « monocommunes ») et sont soumises à l'autorité du bourgmestre concerné. Les trois quarts restant recouvrent les territoires de plusieurs communes (zones « pluricomunes ») et sont dès lors placées sous l'autorité de ces différents bourgmestres. Chaque corps de police assume les fonctionnalités policières de base (travail de quartier,

¹ Recherche réalisée dans le cadre du projet PAI "Justice & Populations" (PVII/22), Pôles d'attraction interuniversitaires – Politique scientifique fédérale.

² L'affaire Dutroux est une affaire criminelle de pédophilie qui secoua la Belgique entre 1996 et 1998.

³ Loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, *Moniteur Belge*, 5 janvier 1999.

circulation, intervention, etc.) visant l'offre d'un service minimum équivalent à la population ainsi que quelques missions à caractère fédéral. Ces tâches de police de première ligne se font sous la double autorité du (des) bourgmestre(s), pour les tâches de nature administrative (maintien de l'ordre public) et du procureur du Roi pour les tâches de nature judiciaire (recherche des crimes et délits). Enfin, concrétisant l'esprit intégré du nouveau système policier, la loi de 1998 a créé des organes intermédiaires de concertation ainsi que des principes d'articulation entre les niveaux fédéral et local parmi lesquels la nouvelle politique de sécurité joue un rôle majeur.

La nouvelle politique policière de sécurité

Parallèlement aux aspects structurels évoqués ci-dessus, la réforme de 1998 fut également l'occasion de repenser l'approche policière de la sécurité. Cela étant – et c'est un constat classique de l'analyse des politiques publiques – cela se fit davantage en termes de continuité qu'en termes de rupture nette avec ce qui avait déjà été expérimenté auparavant. Reflétant les transformations de l'action publique et les discours sur la sécurité en cours depuis les années 1980, un large dispositif politique de sécurité fut ainsi introduit dans le nouveau paysage policier. Il repose essentiellement sur le double postulat qu'une gestion intégrale et rationnelle de la sécurité est la clé d'une société plus sûre.

Une gestion intégrale de la sécurité

C'est dans le « Plan fédéral de sécurité et de politique pénitentiaire » présenté en 2000 par le ministre de la Justice qu'apparaît pour la première fois le concept de sécurité intégrale en Belgique. En pratique, celle-ci consiste en « une approche globale qui tient compte de tous les facteurs susceptibles de menacer ou de favoriser la sécurité »⁴. Ancrée dans cette conception globale, la politique de sécurité se présente sous la forme d'un large dispositif intégrant, d'une part, les deux niveaux de la police intégrée (local et fédéral) et, d'autre part, les différents maillons de la chaîne de sécurité (politique – police – justice) autour d'une gestion commune de la sécurité publique. En amont, l'entière du dispositif repose sur une Note-cadre, élaborée tous les quatre ans par les ministres de l'Intérieur et de la Justice, qui définit un certain nombre d'objectifs prioritaires, sur la base desquels la police fédérale et chaque zone de police locale élaborent respectivement un plan national de sécurité et un plan zonal de sécurité. Au niveau local, les plans zonaux de sécurité doivent également tenir compte de la politique criminelle du procureur du Roi ainsi que des préoccupations des bourgmestres. L'ensemble de ces acteurs sont alors tenus de se réunir dans un organe de concertation prévu par la loi en vue de déterminer ensemble et de manière consensuelle le plan zonal de sécurité.

Comme le montrent la diffusion d'objectifs nationaux et d'outils méthodologiques donnés en appui à l'élaboration des plans zonaux, mais également l'approbation des plans par le ministère de l'Intérieur, la politique de sécurité fait l'objet d'un cadrage étatique initial, censé apporter intégration et efficacité au traitement de l'insécurité sur le territoire belge. Cependant, dans le même temps, l'ensemble du processus des plans zonaux de sécurité témoigne d'un ancrage local important, que l'on peut rapprocher des mouvements de décentralisation de l'action publique observés et revendiqués dans les États occidentaux contemporains depuis une trentaine d'années. Le territoire de la zone de police et les acteurs locaux de la sécurité sont considérés

⁴ *Doc. Parl.*, Sénat, 1999-2000, n°2-461/1, p. 13. Ce plan constitua le premier cadre des politiques de sécurité élaboré par le gouvernement; il fut ensuite remplacé par les « Note-cadre de sécurité intégrale ».

comme étant les plus pertinents pour la désignation des problèmes de sécurité publique et l'élaboration des solutions adéquates. En clair, le plan zonal de sécurité prend la forme d'un cadre impulsé par le haut (État), mais négocié en bas (zones de polices) par les acteurs locaux au sein des organes de concertation, dans une approche multidisciplinaire et en fonction des spécificités locales.

Une gestion rationnelle de la sécurité

À l'instar de la majorité des États occidentaux, l'institution policière belge n'échappa pas à l'entreprise de modernisation des administrations publiques, entamée en Belgique par le gouvernement du libéral flamand Verhofstadt autour des années 2000 (« plan Copernic »). Dans sa matérialité, la politique de sécurité traduit ainsi très clairement la prégnance du *New Public Management*, que l'on peut interpréter comme le transfert au secteur public de principes de gestion issus du secteur privé en vue d'une plus grande efficacité. En effet, concrètement, la fonction principale de cette politique de sécurité réside en une planification stratégique pluriannuelle du travail policier et de la capacité policière autour d'objectifs considérés comme prioritaires au niveau interne (fonctionnement organisationnel : communication, formation du personnel,...) et externe (phénomènes d'insécurité : cambriolages, stupéfiants, insécurité routière,...). Par ailleurs, dans la lignée des prescriptions managériales qui en influencèrent la mouture, cette gestion fondée sur la réalisation d'objectifs doit être accompagnée d'un système de mesure permettant l'évaluation et le suivi de l'action policière. En cela, les plans zonaux de sécurité sont donc également un moyen privilégié de répondre aux exigences de transparence du fonctionnement policier, largement revendiquées par les discours officiels de la réforme en écho au contexte de crise dans lequel cette dernière a émergé.

En définitive, le plan zonal de sécurité représente l'instrument de mise en œuvre d'une politique de sécurité que l'on veut résolument locale bien qu'inscrite dans un cadre national. En cela, la politique policière belge de sécurité témoigne à son tour d'une remise en question du modèle traditionnel imposant une régulation étatique et unilatérale de l'action publique. Les choix d'une gestion intégrale de la sécurité, concertée entre divers acteurs institutionnels locaux et déployée à l'échelon zonal, dans une optique largement managériale, sont autant de modes d'élaboration qui semblent cristalliser une nouvelle manière de « faire la sécurité publique » dans nos sociétés occidentales contemporaines.