



# La Réforme des polices: un état des lieux



**John Robert**

*Chef de Service  
Union des Villes  
et Communes de Wallonie*

*Remarque: le texte qui suit est la retranscription la plus fidèle possible de l'exposé présenté en séance. Quelques différences formelles ou de détail sont possibles.*

## Une longue (r)évolution

A maints égards, la Réforme des polices a constitué une révolution pour ceux qui l'ont vécue. Cette révolution ne s'est toutefois pas opérée en une seule étape, même si le changement du paysage policier, entre 2001 et 2003, a été radical. Depuis l'adoption de la loi en 1998 jusqu'à ce jour, soit une décennie plus tard, l'évolution a été longue, et n'est pas achevée.

Evoquer un état des lieux de la réforme implique une bonne dose d'humilité et de relativité.

La multiplicité des points de vue sur la réforme n'a d'égal que la diversité de ses acteurs: responsables politiques, dirigeants policiers, personnel opérationnel de base et du cadre moyen, personnel administratif et logistique,

responsables des parquets et des cours et tribunaux, spécialistes financiers et comptables, responsables locaux et fédéraux, etc.

La présente contribution se bornera à évoquer une expérience parmi d'autres, celle que l'auteur a vécue au sein de l'Union des Villes et Communes de Wallonie, partie prenante à plus d'un titre à cette grande et périlleuse réforme.

Au travers de quelques grandes étapes qui seront énumérées ici, c'est aussi le sentiment qu'elles laissent qui sera mis en évidence, pour ce qu'il intéressera éventuellement le lecteur.

Et d'emblée, une première impression: celle d'une œuvre inachevée.

## Les prémices...

**1982-1985:** les années '80 sont le théâtre de plusieurs événements dramatiques, qui ont profondément marqué la population et remis en question l'efficacité de nos services policiers:

- les tueries du Brabant, dont les multiples attaques sanglantes, entre 1982 et 1985, ne furent jamais élucidées;
- le drame du Heysel, survenu juste avant le début du match Juventus-Liverpool en 1985, qui fit près de 40 morts et des centaines de blessés, fut quasiment retransmis en direct à la télévision;

- ou encore les actions des cellules communistes combattantes (CCC) en 1984 et 1985, finalement arrêtées après de nombreux attentats et deux victimes parmi les pompiers.

**1991:** des émeutes éclatent dans certains quartiers de Bruxelles (Forest et Saint-Gilles), attirant l'attention sur les dangers de laisser se créer des ghettos urbains, et conduisant les autorités à lancer des actions de prévention d'envergure: les contrats de sécurité.

**1988-1994:** premières tentatives d'objectiver les efforts policiers au niveau local: le Ministre de l'Intérieur, Louis Tobback, met au point des normes minimales d'effectifs policiers par commune, normes dont le caractère contraignant était peu clair, mais au respect desquelles était lié l'octroi de subsides fédéraux.

**1995:** la rationalisation des efforts policiers prend également un aspect opérationnel, avec les premières mesures visant à encourager la collaboration, sur le terrain, entre polices communales et brigades locales de gendarmerie: les "zones interpolices" (ZIP).

**1996:** ce qui restera sans doute comme le plus grand traumatisme judiciaire que notre pays ait connu éclate avec l'affaire Dutroux. Ce sera l'électrochoc, et le début des grandes manœuvres de la Réforme des polices.



## COLLOQUE POLICE

**1997:** les premiers enseignements de l'affaire Dutroux mettent en lumière les échecs liés à la "guerre des polices" (entre police judiciaire et BSR de la gendarmerie) dans ce pénible dossier. Un premier projet de texte de loi est rédigé, qui prévoit une semi-réforme, avec les trois services de police de l'époque (polices communales, gendarmerie et police judiciaire) qui subsistaient, mais se voyaient imposer des structures de collaboration renforcées.

**Avril 1998:** c'est l'évasion de Dutroux de son combi mal fermé. L'individu est rapidement retrouvé et repris, mais la psychose est totale, et trois démissions s'ensuivent: les Ministres de l'Intérieur et de la Justice, ainsi que le Commandant de la gendarmerie.

**7 décembre 1998:** ensuite, tout s'enchaîne très vite. L'ensemble des huit partis démocratiques, de la majorité comme de l'opposition, élaborent enfin une vision claire (ce sont les accords "octopus" de fin mai 1998) de la nouvelle police qu'ils estiment indispensable pour éviter les erreurs du passé. Ces accords politiques donneront naissance, le 7 décembre 1998, à la loi organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux.

### Le cadre est posé... "Y a plus qu'à!"

Dès 1999, dans la foulée de l'adoption de la loi, le Ministre Duquesne fait le tour des provinces, rencontrant les responsables locaux, et leur promet: "*La réforme ne coûtera rien aux communes*". Rapidement, il précise toutefois: "*L'opération sera globalement neutre pour les communes*". Le diable est dans les détails, dit-on. Ce jour-là, il était dans un adverbe. C'est à la même époque qu'est également apparue la terminologie de "bons élèves" (les communes qui ont investi dans leur police communale) et de "mauvais élèves" (les communes qui se reposaient plus sur les brigades locales de gendarmerie). Voilà posée ce qui deviendra vite une des sources majeures de difficulté de la réforme.

**2000:** les ébauches du mécanisme de financement imaginé par les spécialistes du SPF Intérieur et du Cabinet du Ministre commencent à apparaître. La complexité du montage est pro-



digieuse, ses implications concrètes encore inimaginables:

- une redistribution radicale des moyens fédéraux pour la police locale, faisant table rase de la répartition de moyens qui prévalait jusqu'alors;
- un classement des zones de polices en fonction de six situations budgétaires possibles, articulées autour de normes de financement (norme KUL), de normes fonctionnelles bricolées, et de la situation réelle du cadre;
- un mécanisme progressif de rééquilibrage entre les communes considérées comme "bons élèves" et celles considérées comme "mauvais élèves";
- et des compensations fédérales marginales.

**1999-2001:** à la même époque, l'autre grand enjeu de la réforme, à savoir le statut à donner aux policiers, débute. Les négociations syndicales vont aboutir à intégrer - certains diront collationner - les différents régimes de traitement, de primes et indemnités (les fameux "inconvenients") en un texte unique, le statut "mammoth", dont les implications financières étaient totalement sous-estimées par l'autorité fédérale.

Ces débats statutaires ont également mis en lumière le "choc culturel" entre les trois grands services de police. La route sera longue pour aboutir à une "culture d'entreprise" commune à tous les policiers.

### Les grands débats politiques... et les feuilles Excel

Au Fédéral, les tableaux de rééquilibrage financier se succèdent. La complexité est énorme. Dès le début, l'Union des Villes et Communes conteste les estimations rassurantes qui ressortent de ces lourds tableaux Excel (plus de 40 colonnes par zone, imprimées sur feuilles A3!), en soulignant que les surcoûts qui y sont mentionnés sont largement sous-évalués.

**Mars 2001:** première réunion de "négociation" au Lambermont chez le Premier Ministre, en présence des Ministres de l'Intérieur et de la Justice. Le Gouvernement se retranche derrière ses calculs théoriques, refusant d'entendre les signaux d'alerte que les Présidents des Unions des Villes et Communes lui envoient avec insistance. A part quelques adaptations marginales, la seule promesse tangible qui ressort de ces pénibles discussions est la réalisation d'une évaluation rapide des surcoûts de la réforme.

**2001-2002:** ladite évaluation sera d'emblée "cadrée" par le Fédéral: hors de question de venir présenter au Fédéral l'ensemble de surcoûts réels que devront supporter les zones de police, et donc les communes: il est établi de nouveaux critères pour limiter la prise en compte fédérale de la facture: ce seront les "surcoûts admissibles". Au-delà d'un certain montant, ou de certains para-

## COLLOQUE POLICE

mètres considérés comme raisonnables, le Fédéral n'interviendra pas...

**Juin 2002:** seconde réunion chez le Premier Ministre, pour trancher politiquement les énormes difficultés mises au jour par l'opération "surcoûts admissibles". Le Gouvernement débloque 40 millions d'euros de plus pour les 196 zones du pays (l'UVCW réclamait déjà plus pour les 72 zones wallonnes!). Au terme de longues discussions très tendues, la délégation wallonne des villes et communes est la dernière à s'opposer aux mesures insuffisantes que contient le nouveau plan fédéral, et arrache *in extremis* le principe de la "sonnette d'alarme": au cas où des zones de police se trouveraient toujours dans une situation financière grave après la mise en œuvre des dernières mesures fédérales, l'Union des Villes et Communes pourra alerter le Gouvernement, qui acceptera de se pencher sur ces problèmes.

**Été 2002:** dans la foulée de la réunion politique, l'Union consulte ses membres... et tire la sonnette d'alarme pour de nombreuses zones!

### Une prise de conscience qui fige tout

**Fin 2002:** le Fédéral accepte d'auditionner chaque zone qui le souhaite.

Les bourgmestres, chefs de corps et comptables spéciaux de plus de 100 zones de police vont ainsi défileter dans les bureaux fédéraux en quelques semaines. Ce fut un travail colossal, qui a hélas donné lieu à des solutions plutôt limitées: peu ou pas de moyens financiers supplémentaires, mais des tentatives d'alléger la charge de travail de certains, ou de la rationaliser.

Le principal intérêt de ces entretiens a été de faire mieux prendre conscience aux responsables politiques fédéraux de l'ampleur des problèmes, financiers et autres, rencontrés par une majorité de zones dans le pays.

Dès ce moment, une nouvelle décision, sans doute la plus raisonnable qui restait à prendre vu l'état du dossier, est intervenue: le mécanisme de rééquilibrage entre zones, qui devait initialement aboutir en six ans (soit en 2008) est "gelé", c'est-à-dire que les dotations fédérales calculées en 2003 pour chaque zone sont simplement reconduites d'année en année, avec une liaison à l'indice-santé. Certes, les communes restent tenues d'apporter, par leur dotation propre, l'équilibre à leur zone de police, certes les dotations fédérales restent insuffisantes, mais au moins la base de financement fédérale se stabilise, ce qui permet aux zones

et aux communes d'apprécier (un peu mieux ce qu'elles devront budgéter l'année suivante.

**2001-2005:** cette période est également celle de la saga judiciaire de l'arrêté royal sur la répartition des dotations communales (le fameux "60/20/20"). Annulé par trois fois au Conseil d'Etat pour motivation insuffisante ("*Mais qu'est-ce que donc que cette norme KUL sur laquelle vous basez votre texte?*", dit en substance le juge administratif), le texte est à chaque fois repris *ne varietur*. Jusqu'à ce qu'en 2005, le texte soit accompagné d'une note explicative de la norme KUL, note qui n'expliquait pas tout - loin s'en faut - mais qui fut considérée par le Conseil d'Etat comme une motivation (juridique) suffisante, de sorte que l'arrêté royal ne fut plus annulé depuis. Mais donner une motivation juridique n'implique pas comme tel que le fondement de cette norme soit acceptable financièrement. La question de la "norme KUL" reste donc pleinement posée.

**2003-2007:** l'ensemble de la réforme a été suivi, jusqu'en 2007, par une commission d'accompagnement instituée par la loi de 1998, plus communément dénommée "Commission De Ruyver" du nom de son Président,



## COLLOQUE POLICE

Conseiller police auprès du Premier Ministre. Cette assemblée fut le théâtre de nombreuses mises au point et frictions avec les représentants des Unions des Villes et Communes, mais aussi de certaines avancées majeures, telles que la prise en compte (certes toujours insuffisante) des problèmes financiers de certaines zones de police, ou l'allègement du mécanisme, initialement très perturbateur pour le fonctionnement des zones de police, de la "capacité hypothéquée" ou hycap, sorte de droit de tirage en personnel zonal au profit de la police fédérale, en fonction de ses besoins liés à l'ordre.

Après trois rapports annuels de cette commission aujourd'hui dissoute, les constats et les recommandations d'amélioration restent pleinement d'actualité.

### Problèmes opérationnels et administratifs

Une série de difficultés, parfois majeures, ont handicapé le fonctionnement des polices locales depuis leur naissance.

Toutes ne sont pas résolues...

Citons notamment:

- la capacité hypothéquée ou hycap, évoquée plus haut;
- le transfert des bâtiments et ses alternatives, qui a constitué, en fonction des particularités du terrain (principalement, l'état des bâtiments de gendarmerie locale), une opération très intéressante pour certaines zones, et totalement désastreuse pour d'autres;
- la participation des polices locales aux organes intermédiaires (arrondissementaux ou provinciaux: CIC, CIA, etc.) destinés à assurer la bonne collaboration de la police intégrée;
- la circulaire relative aux tâches administratives et les mesures visant la "caloguisation", opérations censées remettre les policiers dans la rue, et des administratifs dans les bureaux, mais qui pour être vraiment efficaces nécessiteraient de nouveaux moyens financiers;
- le SSGPI, le SCDF et le moteur salarial, sorte de procession d'Echternach de la réforme, qui peut être résumé par le constat que sept années après



la création des zones de police, les services fédéraux censés calculer les traitements du personnel policier local espèrent enfin pouvoir réaliser en 2009 des calculs corrects, permettant la clôture des comptes des zones de police depuis 2002.

### Notre enquête 2007

Réalisée après cinq années de fonctionnement des zones de police, l'enquête globale de l'Union des Villes et Communes de Wallonie a livré quelques enseignements majeurs.

Elle est éloquentes dans les réponses des bourgmestres:

- pour six bourgmestres sur dix, le service policier dans leur commune ne correspond pas à leurs souhaits;
  - le travail de quartier reste le parent pauvre de la réforme pour 63 % des sondés;
  - trois bourgmestres sur quatre qualifient leurs relations de travail avec le chef de corps d'efficaces et constructives.
- L'enquête est claire sur le plan opérationnel également. Majoritairement, les chefs de corps estiment que:
- l'appréciation des missions de police rejoint celle faite par les bourgmestres: elles sont bien accomplies dans l'ensemble, mais les fonctions "accueil" et "travail de quartier" recueillent le plus d'appréciations négatives;
  - les normes financières (norme KUL) et fonctionnelles sont considérées comme inadaptées pour la majorité des chefs de corps, en ce sens qu'elles sont calculées "sans marge de sécurité" (maladies, détachements, collaboration interzonale, etc.);

- 88 % des chefs de corps déplorent des tâches administratives plus lourdes qu'avant la réforme.

Parmi les mesures les plus pénibles figurent le traitement policier autonome (TPA) et l'enquête policière d'office (EPO), vécus comme un "report de charges des parquets vers les polices locales", ou encore la gestion du personnel (statut "mammouth", calcul des traitements, etc.).

### Et maintenant?

Tout le monde s'accorde à dire qu'un nouvel équilibre financier est nécessaire, mais personne ne sait par où commencer...

Le SPF Intérieur a commandé, voici un an, une étude scientifique en vue d'adapter le douloureux mécanisme de financement des zones. Les résultats en sont attendus avec beaucoup d'intérêt pour la fin de l'année 2008.

En parallèle, le Ministre de l'Intérieur a demandé une évaluation de la réforme au Conseil fédéral de police, évaluation à laquelle notre association a exigé d'être associée de près.

Le temps est donc venu d'une mise au point globale: si l'autorité fédérale veut maintenir ses actuelles normes de fonctionnement et standards de qualité de la police intégrée, fédérale comme locale, et à plus forte raison s'il veut les améliorer, un refinancement de sa part paraît inévitable.

Inforum 143097-143182

CDN 580.7