

## La police locale

### 1. Les services de police : petit historique (avant 2002)

Avant la réforme des polices, traduite en loi en 1998 et devenue réalité sur le terrain en 2002, notre structure policière présentait un aspect assez éclaté. Police communale, gendarmerie et police judiciaire formaient ce que l'on appelle les services de police générale. Il fallait y ajouter les services de police spéciale, que sont les polices aéronautique, maritime et des chemins de fer.

En effet, pendant des décennies, depuis le début du XIX<sup>e</sup> siècle, la police s'est structurée prioritairement autour du pouvoir de police administrative communale, et celui du bourgmestre en particulier. Les forces de police communale, engagées par chacune des communes du pays, assuraient l'ordre public et les enquêtes pénales (ces dernières, sous les ordres des autorités judiciaires) liées au territoire de chaque commune.

En parallèle, la gendarmerie, en tant que service de police dépendant de l'État, constituait l'autre grande représentante des forces de l'ordre dans notre pays depuis son indépendance.

Plus tard, en 1919, fut créé un troisième grand service de police : la police judiciaire près les parquets, laquelle, à la différence des deux autres services, s'occupait uniquement des enquêtes pénales, sans s'occuper du maintien de l'ordre public.

Pendant tout le reste du XX<sup>e</sup> siècle, ces trois services de police ont travaillé en parallèle, mais souvent dans des dossiers où chacun pouvait s'estimer compétent. Il en a résulté un certain nombre d'incidents plus ou moins graves, que l'on a progressivement pu qualifier de « *guerre des polices* ».

L'événement qui a eu à cet égard le plus grand retentissement dans l'opinion publique – et qui a précipité la réforme des polices en 1998 – fut sans conteste l'Affaire Dutroux, en 1996. Les erreurs et errements de l'enquête policière sur ce pédophile et assassin d'enfants ont mené, dans la foulée des conclusions et recommandations d'une commission d'enquête parlementaire, à une refonte totale des services de police du pays, qui, fin 1998, a pris la forme d'une loi-cadre, laquelle constitue à ce jour la base juridique fondamentale de la police belge.

C'est la loi du 7 décembre 1998 (ci-après LPI)<sup>1</sup>, qui a mis en place la désormais célèbre « *réforme des polices* » en remplaçant les divers services de police existant jusqu'alors par un « service de police intégré et structuré à deux niveaux » : la police locale (autrement dit, les zones de police) et la police fédérale.

### 2. Les zones de police (à partir de 2002)

Préfiguré au début des années 1990 par le système des « *zones inter-polices* », ou ZIP, entre les polices communales et les brigades locales de gendarmerie, la nouvelle structure policière mise en place en 2002 s'articule désormais autour d'une police fédérale, et de 196<sup>2</sup> zones de police pour tout le territoire belge (72 zones en Wallonie).

Chacun des corps de police locale, composé des membres des anciennes polices communales et brigades de gendarmerie de la zone inter-police - et bien sûr des nouvelles recrues engagées depuis la réforme - est placé sous l'autorité d'un chef de corps, lequel est chargé d'exécuter les mesures décidées

<sup>1</sup> L. 7.12.1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, *M.B.*, 5.1.1999.

<sup>2</sup> À l'origine. Depuis quelques années, sous l'effet de fusions de certaines zones de police en Flandre, leur nombre s'établit en 2017 à 187.

par le bourgmestre (dans les zones uni-communales) ou le collège de police (l'ensemble des bourgmestres, dans les zones pluri-communales), d'assurer le maintien de l'ordre local (en ce compris le contrôle du respect des normes des règlements de police édictés dans chaque commune par le conseil communal), ainsi que d'exercer les missions de police judiciaire, sous l'autorité du parquet ou du juge d'instruction.

Il importe de souligner que chaque bourgmestre garde, que ce soit en zone uni-communale ou pluri-communale, l'autorité sur la police de la zone pour les missions de police administrative sur le territoire de sa commune. Il doit cependant veiller à ce que les mesures qu'il ordonne ne mettent pas en péril l'exercice des autres missions de police dans la zone.

Par ailleurs, un « *conseil zonal de sécurité* »<sup>3</sup> est créé dans chaque zone, qui reprend le rôle joué jusqu'alors par les « concertations pentagonales » au niveau de l'arrondissement judiciaire : ce conseil est composé des autorités administratives (bourgmestres) et judiciaires (procureur du Roi), ainsi que des services de police locale (chef de corps zonal) et de police fédérale (directeur coordonnateur administratif, ou DirCo).

Plus précisément, un « *plan zonal de sécurité* » doit être élaboré, sur le modèle des anciennes chartes de sécurité, entre les acteurs de la zone pour l'organisation globale des missions de police dans le ressort<sup>4</sup>. Ce plan doit respecter les règles de base posées dans le « *plan national de sécurité* », lequel doit être conclu par les ministres compétents et communiqué au Parlement fédéral.

Sur le plan financier, la zone est alimentée par deux sources principales de revenus : la dotation policière de chaque commune<sup>5</sup>, et une dotation fédérale<sup>6</sup>, comportant plusieurs volets : dotation de base, dotation complémentaire (depuis 2003), dotation sociale (pour les cotisations de sécurité sociale des ex-gendarmes transférés), et d'autres dotations particulières, de moindre importance. Par ailleurs, chaque zone reçoit, depuis 2004, une dotation issue du produit des amendes, notamment de roulage, dans le cadre du Fonds de la sécurité routière.

### 3. Le personnel des zones de police

Au sein des zones de police, il existe deux catégories de membres du personnel, réparties en deux cadres : un cadre opérationnel et un cadre administratif et logistique, dit « Calog »<sup>7</sup>.

Les agents opérationnels, qui composent le cadre opérationnel et qui ont la qualité de fonctionnaire de police, sont répartis en trois cadres : le cadre de base, le cadre moyen et le cadre d'officiers<sup>8</sup>. La loi précise que « *les fonctionnaires de police sont compétents pour l'exercice des missions de police judiciaire et administrative* ».

La loi prévoit que le cadre opérationnel peut également comprendre un cadre d'agents de police, un cadre d'assistants de sécurisation de police et un cadre d'agents de sécurisation de police. Ces agents, eux, n'ont pas la qualité de fonctionnaire de police. Ils disposent toutefois d'une compétence de police restreinte.

Les membres du personnel composant le cadre administratif et logistique peuvent avoir la qualité d'agent statutaire ou d'agent contractuel. La loi précise que ces agents sont dépourvus de compétence en matière de police administrative et judiciaire<sup>9</sup>.

---

<sup>3</sup> L. 7.12.1998, art. 35.

<sup>4</sup> L. 7.12.1998, art. 36 et 37.

<sup>5</sup> L. 7.12.1998, art. 40.

<sup>6</sup> L. 7.12.1998, art. 41.

<sup>7</sup> L. 7.12.1998, art. 116, organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, *M.B.* 5.1.1999, ci-après LPI.

<sup>8</sup> LPI, art. 117.

<sup>9</sup> LPI, art. 118.

C'est au conseil communal ou au conseil de police qu'il appartient de déterminer le cadre du personnel opérationnel et celui du personnel administratif et logistique du corps de police locale, « conformément aux normes minimales fixées par le Roi<sup>10</sup> ».

La loi impose que « les fonctionnaires de police, les agents de police et les membres statutaires du personnel du cadre administratif et logistique prêtent serment entre les mains du bourgmestre ou du président du collège de police<sup>11</sup> ».

À la tête de la zone de police se trouve le chef de corps<sup>12</sup>.

Le personnel des zones de police a un statut fédéral. C'est le Ministre de l'Intérieur qui est compétent pour adopter ou modifier le statut du personnel des zones de police, qui est d'ailleurs le même que celui des agents de la police fédérale. Ce statut, communément appelé « statut mammoth », est principalement fixé par l'arrêté royal du 30 mars 2001<sup>13</sup>. Cet arrêté royal comprend des dispositions relatives aux échelles de traitement et aux diverses allocations et indemnités (statut pécuniaire) des membres du cadre opérationnel et des membres du cadre administratif et logistique, mais également des dispositions relatives au recrutement, à la formation, au stage, au régime de congé et à l'organisation du temps de travail (statut administratif). Le régime disciplinaire du personnel opérationnel et des agents du cadre administratif et logistique fait, quant à lui, l'objet de textes distincts. Il s'agit de la loi disciplinaire du 13 mai 1999<sup>14</sup> et de son arrêté royal d'exécution<sup>15</sup>.

Comme toutes les autorités publiques, les zones de police sont soumises au régime public de relations collectives de travail. Toutefois, le législateur a prévu un régime particulier dont le siège est la loi du 24 mars 1999<sup>16</sup> et son arrêté royal d'exécution du 8 février 2001<sup>17</sup>.

Précisons enfin que le droit de grève du personnel des zones de police est encadré par la loi<sup>18</sup>. Celle-ci impose « l'annonce préalable de la grève par une organisation syndicale agréée et la discussion préalable au sein du comité de négociation pour les services de police, avec l'autorité compétente, de la question pour laquelle la grève est envisagée ».

#### 4. La police administrative et la police judiciaire

Les autorités communales (bourgmestre, collège, conseil) n'ont en général de compétence que pour le maintien de l'ordre public, ce qui est la définition de la police administrative, par opposition à la police judiciaire, dont le but est la recherche, la constatation et la poursuite des infractions, mission qui incombe aux services de police, sous l'autorité des magistrats du parquet.

Si le bourgmestre est la figure centrale de la police administrative au niveau local, il n'a aucune compétence en matière de police judiciaire.

Le bourgmestre fut bien un officier de police judiciaire « résiduaire », mais cette compétence - restée théorique dans le Code d'instruction criminelle - lui a été retirée lors de la réforme.

---

<sup>10</sup> LPI, art. 47.

<sup>11</sup> LPI, art. 59 et 137.

<sup>12</sup> LPI, art. 48.

<sup>13</sup> A.R. 30.3.2001 portant la position juridique du personnel des services de police (PJPol), M.B., 31.3.2001.

<sup>14</sup> L. 13.5.1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police, M.B., 16.6.1999 (LD).

<sup>15</sup> A.R. 26.11.2001 portant exécution de la L. 13.5.1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police, M.B., 28.12.2001.

<sup>16</sup> L. 24.3.1999 organisant les relations entre les autorités publiques et les organisations syndicales du personnel des services de police, M.B., 8.5.1999.

<sup>17</sup> A.R. 8.2.2001 portant exécution de la L. 24.3.1999 organisant les relations entre les autorités publiques et les organisations syndicales du personnel des services de police, M.B., 17.2.2001.

<sup>18</sup> LPI, art. 126.

Dénué de la qualité d'officier de police judiciaire, le bourgmestre ne peut avoir accès aux informations couvertes par le secret de l'instruction, rédiger des procès-verbaux de police, consulter des dossiers de poursuite, ni procéder à des arrestations judiciaires.

En revanche, les membres du corps de police locale, du moins ceux d'entre eux revêtus de la qualité d'officier de police judiciaire auxiliaire du procureur du Roi, ont cette compétence.

Le bourgmestre est officier de police administrative<sup>19</sup>, au même titre que le chef de corps et les officiers de la police locale. Toutefois, le bourgmestre est avant tout autorité de police, et laissera donc le soin aux services de police d'exercer telle ou telle compétence revenant aux officiers de police administrative (arrestation administrative, saisie d'objets dangereux, contrôle d'identité pour le maintien de l'ordre, etc.).

## 5. Le bourgmestre, chef de la police locale

Le bourgmestre est l'autorité compétente pour prendre toutes les mesures de portée individuelle qui ont trait au maintien de l'ordre public. Il est responsable de la sécurité sur le territoire de sa commune.

Par conséquent, les arrêtés de police qu'il prend sur cette base doivent être exécutés par les services de police, en l'occurrence la police locale.

La LPI a intégré ce principe de base de la compétence du bourgmestre en matière de police administrative et précise qu'il reste l'autorité responsable de la sécurité sur le territoire de sa commune<sup>20</sup>.

Les modalités d'exécution de ses ordres et arrêtés par les services de police sont précisés dans la loi. Si la situation est claire au sein d'une zone mono-communale (qui ne se distingue pas juridiquement de la commune elle-même), il convient, en revanche, de tenir compte de la particularité du fonctionnement policier dans les zones pluri-communales.

Ainsi :

- lorsqu'il prend ses mesures de police, chaque bourgmestre doit garder en vue les incidences qu'elles pourraient avoir sur le bon fonctionnement de la police dans les autres communes de la zone (question à examiner si nécessaire en collège de police) ;
- les besoins en sécurité de chaque commune au sein de la zone doivent être déterminés de la manière la plus précise possible dans le plan zonal de sécurité. C'est notamment à l'occasion de la préparation de ce plan que chaque bourgmestre peut faire valoir les besoins et priorités propres à sa commune<sup>21</sup> ;
- le budget de la zone de police étant voté par le conseil de police (émanation des différents conseils communaux de la zone) sur base notamment des dotations qu'y apporte chaque commune, le poids de celles-ci dans le vote sur les budgets et les comptes dépend de l'ampleur proportionnelle de sa dotation dans l'ensemble des dotations des communes à la zone<sup>22</sup>. Il en va de même pour toutes les décisions que doit prendre le collège de police, c'est-à-dire le collège des bourgmestres de la zone<sup>23</sup> ;
- si une commune souhaite mettre l'accent sur un problème de sécurité propre à son territoire, tout en ayant la certitude que les moyens en personnel et en matériel de la zone y seront bien affectés, elle peut augmenter sa dotation en ce sens (donc, au-delà de la part communale annuelle initialement prévue pour le financement local de la zone) et faire inscrire cette mission dans le plan zonal de sécurité précité<sup>24</sup> ;

<sup>19</sup> L. 5.8.1992 sur la fonction de police, art. 4, *M.B.*, 22.12.1992.

<sup>20</sup> L. 7.12.1998, art. 42, al. 1<sup>er</sup>.

<sup>21</sup> L. 7.12.1998, art. 36.

<sup>22</sup> L. 7.12.1998, art. 26.

<sup>23</sup> L. 7.12.1998, art. 24.

<sup>24</sup> L. 7.12.1998, art. 36, 4<sup>o</sup>, et 40, al. 4.

- le chef de corps de la police locale (qui forme un seul corps au niveau de la zone) peut, au cas où l'exécution d'une mesure prise par un bourgmestre mettrait en péril l'exécution des missions de police ailleurs dans la zone, en informer le collège de police, lequel examinera la question dans l'intérêt de la zone et de l'ensemble de ses communes<sup>25</sup>.

## 6. Les rapports entre le(s) bourgmestre(s) et le chef de corps de la zone

Établie notamment dans la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police (art. 1<sup>er</sup>), la distinction entre autorité de police (le bourgmestre) et service de police (le chef de corps) n'est pas définie de manière précise. Pour souple qu'elle soit, elle génère certaines difficultés pratiques, quant à savoir à qui incombe, du bourgmestre ou du chef de corps, de donner certains ordres ponctuels aux membres du corps de police.

Sans prétendre pour autant résoudre toute la problématique, on pourrait dire qu'en pratique, le bourgmestre est compétent pour :

- donner ordre à la police d'exécuter une « *mesure de police juridique* » (termes employés dans la loi sur la fonction de police, art. 3, 2<sup>o</sup>), donc un acte juridique, un arrêté de police, une décision qu'il a prise, généralement à l'égard de citoyens en limitant ou modalisant les droits et libertés de ceux-ci, et susceptible de recours en justice par eux ;
- donner des instructions générales sur la manière dont le corps de police doit remplir ses missions, spécialement celles de police administrative et de travail de quartier.

En revanche, le bourgmestre sortirait de son rôle s'il donnait des instructions précises sur l'affectation, les horaires de travail et de congé, les prestations ou la répartition des tâches au sein du corps de police ; il s'agit là de missions de pure gestion, d'administration quotidienne, - de « *direction* », dit la loi - du service de police. C'est la compétence du chef de corps.

Le principe est reproduit dans la loi sur la police intégrée (art. 44 et 45).

## 7. La tutelle spécifique de l'État fédéral sur la police locale

Par exception à la régionalisation de la tutelle sur les communes, le législateur fédéral a instauré, par la loi du 7 décembre 1998 (art. 65 à 89), une tutelle spécifique de l'État qui s'applique aux décisions des autorités communales et zonales en matière de police locale.

Cette tutelle porte sur :

- les décisions relatives au personnel, au budget, aux comptes et au rééchelonnement des dettes de la police locale (tutelle d'approbation),
- l'exécution des dépenses de la commune ou de la zone en matière de police (pouvoir d'ordonnancement d'office) ;
- toutes les décisions prises par le conseil communal ou le conseil de police concernant la police locale (tutelle générale de suspension et d'annulation).

Pour faire respecter les règles prévues par la LPI, l'autorité de tutelle fédérale ou le gouverneur disposent d'un pouvoir de suspension et d'approbation ; ils peuvent également recueillir tout renseignement utile, inscrire d'office certains montants au budget de la commune ou de la zone, ordonner le règlement de dépenses et même envoyer un commissaire spécial chargé d'exécuter les mesures décidées par la tutelle.

---

<sup>25</sup> L. 7.12.1998, art. 42, al. 2.

On notera par ailleurs que la tutelle régionale a également étendu sa compétence de contrôle sur les décisions des communes et des zones en matière de police. Il existe donc en matière policière une double tutelle, fédérale et régionale.