**L’AUGMENTATION D’ECHELLE DES ZONES DE POLICE DU LIMBOURG : un travail sur mesure**

Prof. Dr Brice De Ruyver

Dr Jelle Janssens

Table des matières

1. Introduction
2. Approche de la recherche
   1. Objectif
   2. Méthodologie utilisée
   3. La liste des thèmes
   4. Le travail de terrain
   5. L’analyse
   6. Les acteurs interrogés
      1. Bourgmestres
      2. Chefs de corps
      3. Dirco, Dirjud, PdR
      4. Responsables de la province
      5. Responsables politiques
      6. Représentants syndicaux
3. Avant-propos. Augmentation d’échelle sous toutes ses formes et degrés possibles : une question d’équilibre et de choix
   1. Augmentation d’échelle : il en est question depuis le début de la réforme des polices
   2. Notions d’augmentation d’échelle
   3. Modalités et avantages d’une augmentation d’échelle
   4. Menaces inhérentes à une augmentation d’échelle
   5. Opportunités offertes par une augmentation d’échelle
   6. Conclusion
      1. Avantages et opportunités
      2. Menaces
4. Augmentation d’échelle dans les zones de police limbourgeoises : point sur la situation
   1. Une dynamique claire : succession de tentatives, d’initiatives concrètes et de propositions élaborées  
      4.1.1 Les zones de police West-Limburg et Beringen/Ham/Tessenderlo

4.1.2 Les zones de police GAOZ et Houthalen-Helchteren   
4.1.3 Les zones de police HAZODI, Sint-Truiden/Gingelom/Nieuwerkerken et Kanton Borgloon   
4.1.4 Les zones de police Noordoost-Limburg et Maasland   
4.1.5 La proposition du commissaire d’arrondissement   
4.1.6 Autres propositions/points d’ancrage

4.2 Conclusion

5. Étude de l’adhésion à une augmentation d’échelle dans le Limbourg

5.1 Limbourg : une zone pilote idéale pour une augmentation d’échelle des zones de police locale en Belgique ?

5.2 Résultats

5.2.1 Un large consensus sur l’adhésion et les conditions connexes

5.2.2 Les bourgmestres : large unanimité à propos de la méthode à suivre

5.2.3 Les chefs de corps : position claire

5.2.4 Les acteurs impliqués directement : procureur du Roi, Dirco, Dirjud, commissaire d’arrondissement

5.2.5 Les représentants des syndicats policiers (VSOA, NSPV, CSC, CGSP)

6. Conclusion : les zones de police limbourgeoises sont prêtes pour une augmentation d’échelle

Géographiquement : un éventail d’options possibles

1. ZP HANO + ZP Kempenland + ZP Lommel

2. ZP Beringen/Ham/Tessenderlo + ZP West-Limburg

3. ZP GAOZ + ZP Lanaken/Maasmechelen

4. Bilzen/Hoeselt/Riemst + ZP Tongeren/Herstappe + ZP Voeren

5. Beringen/Ham/Tessenderlo + ZP West-Limburg + ZP Heusden-Zolder

6. ZP Beringen/Ham/Tessenderlo + ZP Heusden-Zolder + ZP Houthalen-Helchteren

7. ZP GAOZ + ZP Lanaken/Maasmechelen + ZP Houthalen-Helchteren

8. ZP HANO + ZP Kempenland + ZP Lommel + ZP Noordoost-Limburg

9. ZP Maasland + ZP Noordoost-Limburg

10. ZP HAZODI + ZP Houthalen-Helchteren + ZP Heusden-Zolder

11. ZP HAZODI + ZP Sint-Truiden/Gingelom/Nieuwerkerken + ZP Kanton Borgloon

12. ZP HAZODI + ZP West-Limburg

13. ZP Sint-Truiden/Gingelom/Nieuwerkerken + ZP Kanton Borgloon

Bibliographie

**TABLEAUX**

Tableau 1 – Avantages d’une augmentation d’échelle

Tableau 2 – Menaces liées à une augmentation d’échelle

Tableau 3 – Zones de soins et d’action sociale dans le Limbourg

**FIGURES**

Figure 1 - Aperçu des répondants  
Figure 2 – Proposition de zone de fusion West-Limburg et Beringen/Ham/Tessenderlo   
Figure 3 – Proposition de zone de fusion Midden-Limburg   
Figure 4 – Proposition de fusion de zones de police HAZODI, Sint-Truiden/Gingelom/Nieuwerkerken, Kanton Borgloon   
Figure 5 - Proposition de fusion de zones de police Noordoost-Limburg et Maasland   
Figure 6 - Proposition de zones de police juillet 2011   
Figure 7 - Proposition de zones de police décembre 2012   
Figure 8 - Zones de secours Limburg   
Figure 9 - Dotations locales – fédérales par habitant en 2012

1. **INTRODUCTION**

Il y a quelques mois, le 25 juin 2013, le Gouverneur Herman Reynders m’a invité à accompagner l’exercice de réflexion concernant l’augmentation d’échelle des zones de police du Limbourg. Le défi me semblait de taille. L’augmentation d’échelle de zones de police, souvent petites, figure depuis quelques années déjà à l’agenda politique, tant au niveau fédéral que local. Il en va de même dans le Limbourg, où dix des dix-sept zones de police, d’une capacité inférieure à 70 agents opérationnels, sont supposées fournir une fonction de police de base à part entière. Comme l’a affirmé en avril 2011 la ministre de l’Intérieur de l’époque, Annemie Turtelboom : une mission impossible si l’on veut couvrir efficacement les besoins en matière de sécurité. À l’époque, elle avait fixé la limite inférieure à 75 agents opérationnels.

Dans le Limbourg, plusieurs responsables se sont déjà attelés à cette mission périlleuse préalablement. Comme ses collègues flamands, le Gouverneur a pris l’initiative, notamment par une lettre aux présidents des collèges de police et aux chefs de corps de la police locale datée du 21 décembre 2011. Il y tenait un vibrant plaidoyer en faveur d’une augmentation d’échelle et d’une collaboration renforcées, fort de sa conviction qu’il s’agit d’une plus-value, à la fois sur les plans opérationnel et non-opérationnel. La lettre du gouverneur s’est greffée sur une dynamique qui avait conduit précédemment, en 2010, à la constitution de la zone de fusion Lanaken/Maasmechelen et au projet de fusion, finalement avorté, entre les zones de police West-Limburg et Beringen/Ham/Tessenderlo. Début 2013, les discussions ont été entamées pour parvenir à une fusion des zones de police HAZODI, Sint-Truiden/Gingelom/Nieuwerkerken et Kanton Borgloon. Le 26 juin dernier, les zones de police GAOZ et Houthalen-Helchteren ont fait savoir qu’elles allaient entamer des négociations en vue d’une fusion dans le but avoué de fusionner à partir du 1er avril 2014. La dynamique évidente en matière d’augmentation d’échelle qui est présente dans la province du Limbourg était un motif important d’accepter cette mission. Par ailleurs, la riche tradition d’une collaboration intercommunale dans tous les domaines politiques possibles a également joué un rôle. Le fait qu’il n’y ait pas de zone métropolitaine dans le Limbourg, qui fausse toutes les relations et complique toute forme d’augmentation d’échelle parce qu’un équilibre avec les autres zones est impossible, est également un atout pour l’augmentation d’échelle.

Le fonctionnement d’une zone de police s’expose par excellence à l’influence des évolutions sociétales. La crise bancaire et la récession économique qui s’en est suivie ont eu un impact sérieux sur la capacité financière des différentes autorités administratives du pays. Dès lors, des mesures d’austérité grèvent depuis plusieurs années le fonctionnement de la police fédérale par l’introduction, par exemple, d’un gel du recrutement. Étant donné la structure d’une police intégrée, l’impact se ressent également sur le fonctionnement de la police locale qui se charge elle-même de certaines missions d’appui non opérationnelles qui pourraient être exécutées depuis la police fédérale. Même sur le plan communal, où les premières conséquences de la crise économique et financière ont été ressenties à partir de 2009, les responsables politiques sont confrontés au défi de continuer à offrir un service public de qualité (Belfius, 2013). Il faut y ajouter que les cotisations patronales pour les pensions des fonctionnaires, y compris pour le personnel statutaire des zones de police, vont augmenter au cours des prochaines années et exercer une pression supplémentaire sur les dotations communales aux zones de police[[1]](#footnote-1). Par ailleurs, les zones de police seront confrontées à de nouvelles tâches comme l’exige l’introduction de la Loi Salduz qui est entrée en vigueur le 1er janvier 2012 et exige des investissements supplémentaires (infrastructures, formation, etc.).

Ces évolutions incitent les responsables politiques administratifs et policiers à rechercher les structures de gestion et d’organisation les plus efficaces pour ne pas seulement continuer à garantir mais aussi renforcer une fonction policière de base de qualité. Souvent, on parvient dans ce cas à la conclusion qu’un travail à une plus grande échelle, par une étroite collaboration et la création de synergies ou de fusions entre différentes zones de police, permet de partager le personnel et les moyens et d’engranger ainsi certains bénéfices. Par ailleurs, nous ne retrouvons pas seulement ces considérations à la police mais aussi dans d’autres services publics tels que les services d’incendie[[2]](#footnote-2).

Si l’on réduit l’augmentation d’échelle à une fusion de zones de police, on parvient à la conclusion que cela n’a pas été un succès à ce jour. Bien que l’on ait laissé aux corps de police la liberté de fusionner entre eux s’ils le souhaitaient, seuls deux corps l’ont fait depuis la réforme des polices : la zone de police de Lanaken et la zone de police de Maasmechelen. Cette fusion a ramené le nombre total de zones de police en Belgique de 196 à 195. De tels exercices ont également eu lieu dans différentes autres provinces, comme dans le Brabant flamand et en Flandre orientale.

Il nous semblait absolument nécessaire de réaliser une étude de faisabilité. Dans un premier temps, il faut faire la lumière sur le regard que jettent les bourgmestres et les chefs de corps sur l’augmentation d’échelle, surtout sur la signification de ce concept pour eux. L’augmentation d’échelle est une notion qui couvre plusieurs acceptions allant de la collaboration interzonale classique sur des points concrets, définis dans ce que l’on appelle des protocoles, à une collaboration structurelle sur tous les éléments possibles du travail de police et de l’organisation policière, en ce compris la fusion de zones de police. Il est important de déterminer avec précision ce que veulent les bourgmestres, jusqu’où ils veulent aller dans l’augmentation d’échelle et avec quelles zones partenaires ils estiment une augmentation d’échelle possible, souhaitable et réaliste. Il est tout aussi essentiel de connaître les conditions préalables qu’ils souhaitent voir respectées en cas d’augmentation d’échelle pour leurs zone et commune. Quelles sont leurs conditions financières préalables ? Quelles sont les fonctionnalités de base essentielles à leurs yeux ? Quels services de police souhaitent-ils pouvoir offrir à leurs citoyens ? Tout cela doit être clair pour tous les intéressés, à l’intérieur et à l’extérieur de la province du Limbourg.

C’est finalement un exercice qui se fonde sur la volonté. Aucune zone de police ne peut être forcée à une quelconque forme d’agrandissement d’échelle. Dans une zone pluricommunale, on pourrait travailler en théorie avec des majorités mais c’est loin d’être idéal s’il s’agit de l’essence de l’organisation et du fonctionnement de la police locale, sans compter qu’une dimension financière entre en jeu également. L’expérience nous apprend que les zones pluricommunales qui renoncent au modèle de consensus – le principe de base de la réforme Octopus -, se trouvent confrontées à des problèmes encore difficiles à résoudre.

Le modèle belge d’une police intégrée, structurée à deux niveaux – fédéral et local – se fonde en grande partie sur la fonction de police de base qui est intégrée dans le tissu social local. La façon dont le citoyen perçoit et ressent cette fonction de police est déterminante de la confiance dans la police. Cette confiance est essentielle dans un État de droit démocratique (Bruggeman, 2010 ; Pleysier, Pauwels, & Van Damme, 2010). L’image qu’a le citoyen de la police est déterminée par la façon dont la police de proximité – entendez le travail de quartier – est perçue. Les bourgmestres, à juste titre, réagissent avec beaucoup de vigueur à tout ce qui pourrait influencer négativement le fonctionnement de quartier. Redessiner une échelle en fait partie. Par conséquent, les discussions à propos de l’échelle reviennent toujours à rechercher des équilibres, prendre des responsabilités et opérer des choix (De Ruyver, 2013).

Dans la recherche sur l’adhésion à l’augmentation d’échelle, nous ne nous sommes pas limités aux « décideurs », les bourgmestres. D’autres figures-clés sont également abordées : les chefs de corps des dix-sept zones de police, les deux procureurs du Roi, plusieurs responsables politiques de la province, le gouverneur et son équipe, ainsi que les syndicats de police. Dans un modèle de concertation performant, la vision des représentants du personnel est en effet essentielle. Ce qui ressort clairement des discussions, c’est que l’augmentation d’échelle demandera un travail sur mesure.

Le présent rapport est réparti en six grands chapitres. Cette (1) introduction sera suivie de (2) l’approche de la recherche dans laquelle l’objet de cette recherche et la méthodologie utilisée seront exposés. Ensuite, (3) l’évolution relative à la réflexion sur l’augmentation d’échelle dans le paysage policier belge sera discutée et les pondérations possibles en matière d’augmentations d’échelle seront opérées (quelles sont les possibilités, les avantages, les inconvénients ?) et forment le miroir face auquel les résultats de l’étude seront présentés. Ensuite, (4) un point sera fait sur la situation des différentes initiatives et pistes de réflexion qui ont déjà été initiées dans la province du Limbourg pour ensuite procéder à (5) une discussion des résultats de l’étude. Enfin, sur la base de ces résultats, nous proposerons (6) plusieurs pistes qui permettront de réaliser les éventuelles augmentations d’échelle dans la province du Limbourg.

Le résultat de cette recherche est une analyse des différentes variantes pour une augmentation d’échelle, évaluant les opportunités et possibilités qui doivent permettre aux différents responsables politiques dans la province du Limbourg de procéder à une concertation politique et de contrôler les différentes pistes.

Gand, le 30 septembre 2013

|  |  |
| --- | --- |
| Prof. Dr Brice De Ruyver | Dr Jelle Janssens |

1. **APPROCHE DE LA RECHERCHE**

2.1. OBJECTIF

L’objectif de cette recherche est de permettre de mieux comprendre l’adhésion, les conditions connexes et les possibilités présentes dans la province du Limbourg en matière d’augmentation d’échelle de la fonction de police et de créer des bases pour les responsables politiques provinciaux, communaux et policiers afin d’opérer des choix fondés. La question centrale dans cette recherche est donc de déterminer quelles sont les possibilités de procéder à une augmentation d’échelle.

2.2. METHODOLOGIE UTILISEE

L’expérience enseigne que les changements organisationnels et structurels sont supportés de préférence par ceux qui en ressentent l’impact. Par opposition à l’exercice d’augmentation d’échelle aux Pays-Bas où l’on a décidé, dans une approche *top-down,* à quelle échelle la police doit être organisée (Ponsaers, Bruggeman, Bisschop, & De Kimpe, 2012a), cette recherche a un effet *bottom-up*. Cette option présente l’inconvénient que la recherche – et finalement le processus de changement – est fastidieux et exige un travail intensif mais cet inconvénient est sans commune mesure avec les avantages énormes que représente cette approche *bottom-up*. En effet, cette méthode permet d’identifier et de contrôler les besoins et aspirations réels des autorités et corps de police locaux et, par ailleurs, de mettre en marche un processus participatif qui peut faciliter les accords de collaboration possibles. Fort de ce choix, on mise beaucoup, au début de la recherche, sur la transparence à l’égard de tous les intéressés et la garantie de la confidentialité pendant les entretiens.

Les bases méthodologiques de ce rapport se fondent sur une analyse qualitative des données qui ont été recueillies au cours d’entretiens *en tête-à-tête* avec tous les responsables politiques, syndicaux, policiers et judiciaires dans la province du Limbourg. Cette large sélection de répondants a permis à l’équipe chargée de la recherche de sonder les visions tant internes (de l’organisation de la police) qu’externes (du contexte élargi dans lequel fonctionne la police) sur la quête d’un niveau administratif adéquat pour réaliser une gestion de la police stratégique et opérationnelle efficace.

Les *entretiens en tête-à-tête* conviennent parfaitement pour dégager des opinions et offrent l’avantage que les questions peuvent être expliquées pendant les entretiens eux-mêmes et que certains points peuvent être approfondis (Opdenakker, 2006). Ces entretiens ouverts sont menés à l’aide d’une liste de thèmes qui a été préalablement établie par l’équipe chargée de la recherche et, en fonction de l’entretien, les thèmes ont été abordés dans un ordre variable. Par ailleurs, les répondants étaient libres d’aborder des thèmes nouveaux ou différents. Le lieu des entretiens a été déterminé par les répondants de telle sorte que les entretiens aient pu se dérouler dans une atmosphère paisible.

2.3. LA LISTE DES THEMES

La liste des thèmes suivante, qui a servi de fil conducteur pour un entretien libre, a été soumise à toutes les personnes de référence (bourgmestre, chef de corps, procureur du Roi, responsables politiques, commissaire d’arrondissement, directeur-coordinateur administratif, directeur judiciaire, syndicat policier).

* Que pensez-vous d’une augmentation d’échelle ? Que représente une augmentation d’échelle pour vous ? Voyez-vous des gradations dans une augmentation d’échelle ?
* Que pensez-vous d’une augmentation d’échelle de votre zone ? À quelle forme d’augmentation d’échelle accordez-vous la préférence ?
* Quelles conditions connexes (opérationnelles, organisationnelles et financières) souhaitez-vous voir réunies pour décider d’une augmentation d’échelle ?
* Avec quelle(s) zone(s) souhaitez-vous, le cas échéant, procéder à une augmentation d’échelle ?
* Quels sont, selon vous, les accords de coopération envisageables, sur le plan géographique, dans le Limbourg ?
* Un ancrage communal est-il nécessaire en cas d’augmentation d’échelle ? Le cas échéant, comment souhaitez-vous le réaliser ?
* Comment évaluez-vous le fonctionnement :
  + du collège de police ?
  + du conseil de police ?
  + du conseil zonal de sécurité ?
* Quel rôle ces organes peuvent-ils jouer dans l’augmentation d’échelle que vous envisagez ?
* Quelle contribution la police fédérale peut-elle apporter aux processus d’augmentation d’échelle ?
* Quel rôle la province doit-elle jouer, à votre avis, dans les exercices d’augmentation d’échelle ?
* Estimez-vous que la perspective eurégionale doive être prise en compte dans les exercices de réflexion à propos de l’augmentation d’échelle ?
* Y a-t-il des points ou des remarques que vous voulez aborder ?  
  1. LE TRAVAIL DE TERRAIN

Le travail de terrain a eu lieu du 22 juillet au 6 septembre 2013, 81 personnes ayant été interrogées. La prise de contact des répondants a été assurée par Jo Wiertz, commissaire d’arrondissement, et Jacques Philippaerts, coordinateur de projet auprès du gouverneur de la province du Limbourg. Au total, tous les bourgmestres (44), tous les chefs de corps (17) et 10 représentants de tous les syndicats policiers ont été consultés. Par ailleurs, des entretiens ont été menés avec les procureurs du Roi, les directeurs-coordinateurs (Dirco), les directeurs judiciaires (Dirjud), le gouverneur de la province, le commissaire d’arrondissement et quatre ténors politiques limbourgeois (Madame Brepoels et Monsieur Dewael – qui ont tous deux été interrogés aussi en tant que bourgmestre – et les ministres Lieten et Vandeurzen). La volonté de participer à cette recherche était largement présente parmi les répondants.

**Figure 1 = Aperçu des répondants**

**Répondants (n = 81)**

Bourgmestre  
DirCo  
DirJud  
Chef de corps  
Politiques  
PdR  
Politique provinciale  
Syndicat

Au début de l’interview, l’objectif de la recherche a été exposé et les informations ont été données à propos de son déroulement. Étant donné que l’équipe chargée de la recherche a sondé les opinions et attitudes vis-à-vis des augmentations d’échelle potentielles au sein de la province, l’anonymat des répondants a été garanti avant d’entamer les discussions. Et ce, pour ne pas sonder uniquement en largeur mais aussi en profondeur. Toutefois, une conséquence de ce choix est que, lors de la présentation des résultats, les répondants individuels n’ont pas eu droit à la parole. Et ce, pour éviter que certaines déclarations puissent être attribuées à des répondants déterminés.

* 1. L’ANALYSE

Les informations obtenues ont été consignées par écrit et ensuite analysées sur la base d’une répartition en catégories thématiques portant un code spécifique (Saunders, Lewis, & Thornhill, 2006). Ensuite, ce codage a été précisé avec plusieurs qualifications par catégorie. Cette analyse spécifique a permis de découvrir et vérifier des schémas et thèmes importants. Ce sont ces thèmes et schémas qui seront abordés pendant la présentation des résultats. Pendant l’analyse des informations que nous avons obtenues de nos interlocuteurs, il est apparu après un certain temps que les mêmes éléments revenaient souvent. Au fil du temps, le travail de terrain n’a plus permis de dégager de nouvelles informations, indiquant ainsi que le nombre de répondants interviewés était suffisamment élevé pour parvenir à une « *saturation des données* » (Francis et al., 2009), ce qui nous permet de formuler des avis pertinents à propos des thèmes sondés qui ont été soumis aux répondants (Bowen, 2008).

* 1. LES ACTEURS INTERROGÉS

Ci-dessous figure un aperçu des conversations qui ont été menées avec les différents acteurs. En regard des noms et des fonctions de répondants figurent également les dates auxquelles les différents entretiens ont eu lieu.

* + 1. BOURGMESTRES

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Prénom** | **Nom** | **Date** | **Lieu** |
| Marc | Penxten | 06/08/2013 | Alken |
| Miel | Craeghs | 13/08/2013 | As |
| Maurice | Webers | 06/09/2013 | Beringen |
| Frieda | Brepoels | 30/08/2013 | Bilzen |
| Jos | Claessens | 06/08/2013 | Bocholt |
| Danny | Deneuker | 26/08/2013 | Borgloon |
| Liesbeth | Van der Auwera | 30/08/2013 | Bree |
| Patrick | Hermans | 05/08/2013 | Diepenbeek |
| Lydia | Peeters | 02/09/2013 | Dilsen-Stokkem |
| Wim | Dries | 22/07/2013 | Genk |
| Charly | Moyaerts | 23/07/2013 | Gingelom |
| Eric | Van Roelen | 30/07/2013 | Halen |
| Dirk | De Vis | 29/07/2013 | Ham |
| Theo | Schuurmans | 01/08/2013 | Hamont-Achel |

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Jan Dalemans | | 23/07/2013 | | Hechtel-Eksel | |
| Kristof | Pirard | | 31/07/2013 | | Heers |
| Bart | Gruyters | | 06/09/2013 | | Herk-de-Stad |
| Serge | Louwet | | 20/08/2013 | | Herstappe |
| Mario | Borremans | | 29/07/2013 | | Heusden-Zolder |
| Guy | Thys | | 30/08/2013 | | Hoeselt |
| Alain | Yzermans | | 05/09/2013 | | Houthalen-Helchteren |
| Jo | Brouns | | 12/08/2013 | | Kinrooi |
| Tom | Thijsen | | 08/08/2013 | | Kortessem |
| Marino | Keulen | | 30/07/2013 | | Lanaken |
| Wouter | Beke | | 23/07/2013 | | Leopoldsburg |
| Peter | Vanvelthoven | | 23/08/2013 | | Lommel |
| Luc | Wouters | | 04/09/2013 | | Lummen |
| Jan | Creemers | | 02/08/2013 | | Maaseik |
| Raf | Terwingen | | 12/08/2013 | | Maasmechelen |
| Lode | Ceyssens | | 02/09/2013 | | Meeuwen-Gruitrode |
| Raf | Drieskens | | 06/09/2013 | | Neerpelt |
| Benny | Bamps | | 08/08/2013 | | Nieuwerkerken |
| Benny | Spreeuwers | | 26/08/2013 | | Opglabbeek |
| Jaak | Fransen | | 01/08/2013 | | Overpelt |
| Steven | Matheï | | 27/08/2013 | | Peer |
| Marc | Vos | | 30/08/2013 | | Riemst |
| Veerle | Heeren | | 30/07/2013 | | Sint-Truiden |
| Fons | Verwimp | | 23/07/2013 | | Tessenderlo |
| Patrick | Dewael | | 18/07/2013 | | Tongeren |
| Huub | Broers | | 26/07/2013 | | Voeren |
| Els | Robeyns | | 23/07/2013 | | Wellen |
| Johny  Jef | De Raeve  Bobbaers | | 13/08/2013  05/08/2013 | | Zonhoven Zuttendaal |
| |  |  |  |  | | --- | --- | --- | --- | |  |  | 05/08/2013 | Zuttendaal | | | |  | | |

* + 1. CHEFS DE CORPS

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Prénom** | **Nom de famille** | **Date** | **Zone de police** |
| Bertie | Hamaekers | 23/07/2013 | ZP Beringen/Ham Tessenderlo |
| Dirk | Claes | 30/08/2013 | ZP Bilzen/  Hoeselt/Riemst |
| Frank | Mulleners | 02/08/2013 | ZP GAOZ |
| Paul | Claes | 22/07/2013 | ZP HANO |
| Philip | Pirard | 06/08/2013 | ZP HAZODI |
| Geert | Luypaert | 25/07/2013 | ZP Heusden-Zolder |
| Jean-Paul | Lucas | 02/09/2013 | ZP Houthalen-Helchteren |
| Rudy | Cools | 30/07/2013 | ZP Kanton Borgloon |
| André | Cremers | 06/08/2013 | ZP Kempenland |
| Jos | Schepers | 30/07/2013 | ZP Lanaken/  Maasmechelen |
| Bart | Voordeckers | 22/07/2013 | ZP Lommel |
| Fred | Gerarts | 02/08/2013 | ZP Maasland |
| Jos | Neyens | 02/08/2013 | ZP Noordoost Limburg |
| Johan | Gielen | 31/07/2013 | ZP Sint-Truiden/  Gingelom/Nieuwerkerken |
| Tony | Verlackt | 22/07/2013 | ZP Tongeren/  Herstappe |
| Rik | Vanderhoven | 26/07/2013 | ZP Voeren |
| Ivo | Renders | 06/08/2013 | ZP West-Limburg |

* + 1. DIRCO, DIRJUD, PDR

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Prénom** | **Nom** | **Fonction** | **Date** | **Lieu** |
| Gilbert | Drabbe | DirCo | 30/07/2013 | Tongres |
| Robin | Minten | DirCo | 30/07/2013 | Hasselt |
| Marc | Rubens | PdR | 13/08/2013 | Hasselt |
| Luc | Valkenborg | DirJud | 09/08/2013 | Hasselt |
| Patrick | Van Den Oetelaar | DirJud | 09/08/2013 | Tongres |
| Rosette | Vandenborne | PdR | 22/07/2013 | Tongres |

* + 1. RESPONSABLES POUR LA PROVINCE

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Prénom** | **Nom** | **Fonction** | **Date** |
| Herman | Reynders | Gouverneur | 13/08/2013 |
| Jo | Wiertz | Commissaire d’arrondissement | 27/08/2013 |

* + 1. RESPONSABLES POLITIQUES

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Prénom** | **Nom** | **Fonction** | **Date** |
| Ingrid | Lieten | Ministre | 02/09/2013 |
| Jo | Vandeurzen | Ministre | 21/08/2013 |
| Patrick | Dewael | Chef de fraction à la Chambre | 18/07/2013 |
| Frieda | Brepoels | Député européen | 24/07/2013 |

* + 1. REPRÉSENTANTS SYNDICAUX

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Prénom** | **Nom** | **Date** | **Syndicat** |
| Ronny | Van Den Broeck | 21/08/2013 | CGSP |
| Marc | Willems | 21/08/2013 | CGSP |
| Ingrid | Bolle | 23/08/2013 | CSC |
| Manu | Gilmont | 23/08/2013 | CSC |
| Chris | Lejeune | 23/08/2013 | CSC |
| Jean-Pierre | Claes | 27/08/2013 | SNPS |
| Gert | Cockx | 27/08/2013 | SNPS |
| Carlo | Medo | 27/08/2013 | SNPS |
| Johan | Dewil | 21/08/2013 | SLFP |
| Dirk | Sleeuwaert | 21/08/2013 | SLFP |

1. **AVANT-PROPOS. AUGMENTATION D’ÉCHELLE SOUS TOUTES SES FORMES ET DEGRES POSSIBLES : UNE QUESTION D’ÉQUILIBRE ET DE CHOIX**

3.1. AUGMENTATION D’ÉCHELLE : IL EN EST QUESTION DEPUIS LE DÉBUT DE LA RÉFORME DES POLICES

L’appel à une augmentation d’échelle n’est pas nouveau. À la fin de la première année du lancement de la réforme des polices, un assez grand nombre de zones avaient déjà fait savoir qu’elles voulaient s’associer ou fusionner avec une ou plusieurs zones. Elles s’étaient exprimées dans le cadre de ce que l’on a appelé le « débat contradictoire » qu’avait organisé le gouvernement de l’époque conformément à l’accord de juin 2002 avec l’Association flamande des Villes et Communes (VVSG). 134 des 196 zones de police avaient tiré la sonnette d’alarme à l’époque. Bon nombre de bourgmestres prétendaient déjà à l’époque qu’en réalité, leur zone n’était pas viable et encore moins en mesure de fournir un service de police de qualité avec les capacités présentes et les moyens financiers limités. Les problèmes financiers avaient été réglés en grande partie par des fonds supplémentaires. Les besoins capacitaires avaient été beaucoup plus difficiles à satisfaire, en dépit de la constitution ultérieure du corps de sécurité et du corps d’intervention.

A l’époque, on avait surtout misé sur la collaboration interzonale, comme le prévoit la Circulaire PLP 27 du 4 décembre 2002 pour l’intensification et la stimulation de la coopération interzonale. Cette coopération horizontale ou latérale entre zones de police peut être considérée à juste titre comme une forme d’augmentation d’échelle, aussi limitée soit-elle. Les directeurs coordinateurs ont très souvent joué un rôle de médiation, de stimulation et de soutien dans la mise en place de ces protocoles de coopération entre zones de police. Dans son rapport *Evaluation de 10 années de réforme des polices*, le Conseil fédéral de police a souligné que cette forme de collaboration « *a souvent un caractère informel et repose sur une bonne entente mutuelle* » (Conseil fédéral de police, 2009, p. 39). De cette manière, le Conseil fédéral de police indiquait du même coup quel était le talon d’Achille de telles formes de coopération. En toute logique, le Conseil fédéral de police a conclu que la qualité du soutien réciproque devait être contrôlée en permanence.

En ce qui concerne les corrections d’échelle éventuelles des zones de police, le Conseil fédéral de police a également formulé plusieurs considérations intéressantes. C’est ainsi que le Conseil fédéral de police a affirmé qu’en cas de correction d’échelle, les principes de départ de la loi sur la police intégrée ne pouvaient être remis en question et que *« l’équilibre entre les deux composantes de la police intégrée est essentiel et doit être maintenu »*. Quiconque partage cette position sait que porter l’échelle de la police locale au même niveau que celle de la police fédérale n’est pas une option, par exemple au niveau de l’arrondissement. Le Conseil fédéral de police s’est opposé très explicitement à redessiner fondamentalement le paysage policier local. Comme exemple de ce qu’il ne faut pas faire, la police régionale néerlandaise a été évoquée – la situation antérieure à la formation de la police nationale. Enfin, le Conseil fédéral de police a souligné qu’une volonté locale exprimée explicitement était un prérequis absolu pour toucher à l’échelle des zones de police (ibidem, p. 43). En d’autres termes, il est nécessaire de s’assurer de la volonté d’augmentation d’échelle chez les bourgmestres. Par ailleurs, cela permet de vérifier quelles sont les conditions connexes essentielles pour eux et quelles teneur et portée géographique ils souhaitent donner à une augmentation d’échelle. Le Conseil fédéral de police a en effet campé sur le point de vue qu’une augmentation d’échelle doit rencontrer l’adhésion dans les communes impliquées. Le Conseil fédéral de police a toutefois ajouté que les zones qui comptent moins de 50 membres du personnel étaient certainement susceptibles d’une augmentation d’échelle (Conseil fédéral de police, 2009). Une année plus tôt, en 2008, le comité P avait été encore plus explicite sur ce point lorsqu’il avait affirmé que les zones de police devaient compter 100 à 150 inspecteurs pour être viables (Dejaegher, 2013).

En novembre de cette année, la VVSG a publié les résultats d’une enquête réalisée auprès des bourgmestres flamands. 95 des 308 bourgmestres flamands ont répondu au questionnaire. En ce qui concerne l’échelle, 72 % des répondants ont indiqué qu’ils étaient satisfaits. 15 % des bourgmestres qui ont réagi estimaient que leur zone de police était trop petite pour assurer une fonction de police de base à part entière (Van Heddeghem, Dormaels, De Schepper, & Callens, 2008).

On ne sait pas si les bourgmestres flamands ont entre-temps changé d’avis sur ce plan. En tout cas, ce n’est pas à exclure. Les circonstances économiques difficiles, la situation financière précaire de nombreuses villes et communes, la réforme imminente des services d’incendie et les frais qu’elle entraîne, le dossier des pensions et d’autres revers financiers justifient que, plus que jamais, les instances locales recherchent des accords de collaboration propres à limiter les coûts qui, autant que possible, contribuent également à promouvoir l’efficacité et l’efficience. Une coopération intercommunale est plus que jamais à l’ordre du jour et est également encouragée par les autorités fédérales et régionales, mais pas par le biais *d’incentives* financiers (De Schepper & Van Heddeghem, 2012).

3.2 NOTIONS D’AUGMENTATION D’ÉCHELLE

L’augmentation d’échelle des zones de police est une notion qui comprend plusieurs formes de coopération interzonale, ainsi que la fusion des zones de police. Il s’agit donc de bien plus qu’une simple fusion, même si cette notion lui est souvent assimilée dans le langage courant.

En substance, on dispose d’un large éventail d’accords de coopération possibles entre zones de police, à commencer par des **accords de coopération interzonaux**, réglés dans la circulaire ministérielle PLP 27 et couchés dans ce que l’on appelle des protocoles. Nous indiquerons plus loin dans ce texte pourquoi il s’agit de la forme la plus faible d’augmentation d’échelle.

Il existe également des accords de coopération plus structurels comme la **région de police.** Les zones de police existantes coopèrent de manière telle que chaque zone de police de la région de police partage ses points forts avec les autres zones de police et, de cette manière, compense les points faibles dans d’autres zones (cette formule est aussi appelée le « **modèle de l’atome** »). Il peut s’agir d’un large éventail d’activités et de moyens tels que certaines compétences, des formes de service, certaines équipements ou fonctionnalités de base. Une région de police nécessite une unité claire de politique et de gestion et des accords clairs et ancrés entre les zones de police (Boon, De Witte, & Cornelis, 2012).

Le concept de la région de police est apparenté au concept de l’**association de police** tel qu’il a été élaboré dans le Brabant flamand sous l’impulsion du gouverneur de Witte. Les zones de police autonomes concluent un accord de coopération au sein duquel il est convenu de regrouper des moyens (associations de moyens) ou de réaliser des objectifs communs dans lesquels ils investissent ensemble (associations de projet). Les associations de moyens aspirent à une gestion plus efficace des moyens et attendent des effets de réduction des coûts grâce au regroupement des moyens présents dans les zones qui font partie des associations de police (Boon et al., 2012). Selon ces auteurs, l’évolution vers une association de police est un processus qui se fonde sur la confiance entre les partenaires et évolue progressivement d’objectifs faisables vers des objectifs plus ambitieux. A un moment donné, les accords doivent être définis dans une décision d’association qui est prise par les bourgmestres et approuvée par les conseils de police et les conseils communaux. La démarcation entre une association de police et une fusion de zones de police est moins nette sur le fond que sur la forme. En cas de **fusion**, les zones de police qui la composent cessent d’exister et une nouvelle zone est constituée.

3.3. modalités et avantages d’une augmentation d’échelle

Les milieux policiers et académiques ont effectué un travail considérable de réflexion au cours des dernières années à propos de l’opportunité ou de la nécessité d’une augmentation d’échelle et des conditions connexes qui doivent être respectées à cet égard (voir Devroe, Ponsaers, Easton, Cachet, & Meershoek, 2013 ; Ponsaers, Bruggeman, Bisschop, & De Kimpe, 2012b). Il apparaît qu’au fil des diverses analyses qui ont été réalisées, les arguments, les opportunités, les modalités et les conditions connexes à une augmentation d’échelle de la fonction de police en Belgique font l’unanimité.

Comme évoqué précédemment, une réduction des coûts des zones de police est plus que jamais à l’ordre du jour. Au regard des nouvelles charges auxquelles les communes seront confrontées dans un avenir proche et de la conjoncture économique difficile, la situation financière de la plupart des villes et communes peut être qualifiée de précaire. Il n’y a plus nulle part de marge de manœuvre sur le plan financier. Cela a un impact sur les scénarios possibles d’augmentation d’échelle. La structure des dépenses des zones de police offre déjà peu de possibilités en soi. Les dépenses en personnel pèsent lourd : en 2009, elles représentaient près de 86 % des dépenses totales (Dessoy, 2010). Les possibilités financières – ou mieux : l’absence de marge financière – ont un impact sur les possibilités en matière d’augmentation d’échelle.

Comme nous le démontrerons plus loin, il existe de nombreuses possibilités de coopération. En substance, il existe formellement un large éventail de formes d’augmentation d’échelle, allant des accords de collaboration interzonaux, cf. la circulaire PLP 27 à la fusion de plusieurs zones de police, en passant par de larges accords de coopération – ancrés ou non. Sur le plan du contenu, pratiquement toutes les activités et tous les services opérationnels et non opérationnels en rapport avec la police peuvent être regroupés dans de vastes accords de coopération. Chaque zone de police détermine en parfaite autonomie dans quel domaine une coopération est recherchée et décide donc des moyens et capacités qui seront mis en œuvre à cet effet. Cela reste une négociation avec une ou plusieurs zones partenaires mais, finalement, le pouvoir de décision de chaque zone de police est préservé. Évidemment, il n’en va pas de même en cas de fusion. Il est quasi impossible que la fusion d’une ou plusieurs zones de police n’ait pas d’impact sur les dotations communales. On peut difficilement se figurer que des communes comparables qui font partie d’une zone de police fusionnée contribuent différemment à la nouvelle zone (De Schepper & Van Heddeghem, 2012). Il est clair que les différentes proportions entre les dotations communale et fédérale sont un écueil difficile à surmonter pour parvenir à une fusion.

Une manière de franchir ce seuil pourrait émaner de l’autorité fédérale sous la forme d’un « *incentive* » financier encourageant les opérations de fusion. Cependant, il ne semble pas que l’on puisse attendre quelque chose de ce côté au cours des prochaines années. Une indication claire figure à ce sujet dans la Circulaire ministérielle du 31 mars 2010 relative aux possibilités d’augmentation d’échelle de la zone de police. Durant les deux premières années suivant le lancement d’une fusion, la contribution communale à la nouvelle zone de police ne peut être réduite. La dotation fédérale sera maintenue au niveau que perçoit chacune des zones de police constituantes. En d’autres termes, les zones de police ne pourront rien perdre mais l’autorité fédérale n’ajoutera rien non plus (De Schepper & Van Heddeghem, 2012).

Dans la déclaration de politique générale du gouvernement Di Rupo, on pouvait lire : « Il [le gouvernement] sensibilisera les zones de police aux initiatives de synergies susceptibles d’amener à des économies d’échelle et à une plus grande efficience. Dans ce cadre, il -prévoira un cadre légal facilitant les fusions volontaires - de zones de police ». (Di Rupo, 2011, p. 145). A ce jour, ce cadre légal n’a cependant pas été défini. Il en résulte que non seulement, l’initiative et la volonté de fusionner, mais aussi la teneur concrète de ce projet sont présentes dans les zones de police. La volonté est le mot d’ordre. Tout revient à convaincre les zones de police de la plus-value des effets d’une augmentation d’échelle par une collaboration poussée à la fois dans les domaines opérationnels et non opérationnels ou par le biais d’une fusion. En l’absence d’un *incentive* financier pour encourager l’augmentation d’échelle, certains responsables politiques locaux et chefs de corps comptent sur une loi de financement qui induirait une adaptation positive de la dotation fédérale, par une adaptation de la dénommée norme KUL. Les ministres de l’Intérieur successifs ont souvent formulé des promesses en ce sens lors de leur entrée en fonction. Cependant, il est évident, entre-temps, que l’élaboration d’une loi de financement est un travail de titan qui peut même être qualifié de mission impossible en ces temps économiques et financiers difficiles.

Il en va de même pour la révision de la norme KUL. Cette norme détermine la capacité moyenne par zone. Elle ne désigne certainement pas la capacité minimale dont une zone a besoin pour assurer une fonction de police de base à part entière, et encore moins la façon dont la capacité doit être répartie entre les sept fonctionnalités de base (2012). L’élaboration de la norme KUL est basée sur 75 indicateurs. Cela explique pourquoi certaines spécificités d’une zone ou de plusieurs zones dans une région – par exemple le tourisme – n’ont pas été traduites suffisamment dans le calcul des capacités et qu’une rectification s’est avérée nécessaire par la suite. Depuis la mise en place des 196 zones de police – à l’époque, beaucoup de choses ont changé et ont été rectifiées dans les composantes tant financières qu’organisationnelles du paysage policier. Dans les accords successifs entre le gouvernement fédéral et l’Association des Villes et Communes (VVSG), le mécanisme de financement d’origine a été radicalement rectifié et étendu (Commission d’accompagnement de la réforme des polices au niveau local, 2003). Sur le plan des capacités, le corps de sécurité et le corps d’intervention ont notamment été ajoutés. De nombreuses zones ont augmenté considérablement leurs propres efforts financiers pour parvenir à la fonction de police de qualité et à la politique de sécurité adéquate qu’exigent leurs habitants. Au cours de cette dernière décennie, tant l’autorité fédérale que les autorités locales ont consenti d’importants efforts financiers et personnels, ce qui a conduit à une augmentation des moyens pour assurer une fonction de police de qualité. Il faut souligner que le statut financier et social généreux leur a imposé des efforts financiers. La situation a pris un nouveau tour : « maîtrise des coûts », « compression des coûts » et « augmentation de l’efficacité » sont aujourd’hui les nouveaux mots d’ordre, indiquant que des efforts financiers supplémentaires ne sont plus à l’ordre du jour au niveau local.

Il revient désormais à presque toutes les villes et communes de ne plus faire augmenter la dotation communale, voire, si possible, de la faire diminuer. Ce point a été clairement exprimé lors des entretiens avec les bourgmestres limbourgeois. En cas de dotation fédérale inchangée, ce n’est pas une mission évidente. En effet, il ne semble pas que, dans cette législature, on assistera encore à l’adoption d’une loi de financement ou à une révision de la norme KUL vivement contestée. L’augmentation d’échelle a été et est dans cette optique un instrument pour atteindre les objectifs financiers et les conditions connexes. Dans toutes les initiatives passées et courantes qui ont vu le jour dans la province, ce point est avancé avec insistance (voir le chapitre quatre). Il reste toutefois l’accroche pour appâter les bourgmestres en vue de les inciter à des initiatives d’augmentation d’échelle.

La détermination de l’échelle idéale pour une collaboration poussée ou la fusion des zones de police n’est cependant pas évidente. Pour commencer, elle varie d’un domaine à l’autre de la collaboration. Les achats communs sont en principe d’autant plus avantageux que l’échelle est grande. Il en va de même pour les services d’appui, tels qu’un juriste qui est en mesure d’apporter des conseils experts aux zones de police dans toutes les matières du personnel et de les guider dans la complexité du statut du personnel. Dans notre concept d’une police intégrée, structurée à deux niveaux, il s’agit de tâches d’appui de la police fédérale. Nous reviendrons plus loin dans ces considérations introductives sur la restructuration future de l’appui fédéral au niveau de la province/de l’arrondissement et du nouvel élan que l’on souhaite lui donner. Si cet objectif est réalisé, il s’agira d’un grand bouleversement pour le soutien fédéral de la police locale.

En attendant, il convient d’organiser de telles activités à une échelle qui garantit une rentabilité maximale. Il en va autrement pour les accords de collaboration qui portent sur les sept fonctionnalités de base, à l’exception, éventuellement, de la recherche. Il ressort de l’enquête de la VVSG que la plupart des bourgmestres sont satisfaits de l’étendue de leur zone. En tout cas, pour les différentes fonctionnalités de base, ils apprécient que le travail de quartier soit solidement mis en œuvre et ancré, agissant en synergie avec le tissu administratif et social communal (Van Heddeghem et al., 2008). Le sondage réalisé parmi les bourgmestres du Limbourg l’a manifestement démontré (voir 5.2.2). L’implication des bourgmestres dans les autres fonctionnalités de base est nettement inférieure, à l’exception de la circulation et de la sécurité routière – qui ont un solide impact sur la perception de la sécurité par le citoyen – et des délais d’intervention des équipes d’intervention (Van Heddeghem et al., 2008).

À cet égard, il faut souligner qu’il n’est pas impensable qu’en cas de fusion à grande échelle de plusieurs zones de police, les communes plus petites se sentent encore peu impliquées dans le paysage global de la fonction de police et soient donc moins enclines à contribuer au flux global de moyens de la nouvelle zone de police issue de la fusion. À moins, naturellement, d’y être forcée parce que la voix des communes plus petites au sein du nouveau conseil de police ne fait pas le poids par rapport à celle des villes et communes plus grandes. L’impression d’être forcée financièrement ne sera pas favorable à l’implication des communes plus petites (Boon et al., 2012). Nous pouvons assurément la considérer comme une menace. Une perte d’engagement des bourgmestres peut à terme affecter la pierre angulaire de la politique de sécurité intégrale et intégrée à l’échelon local. C’est un risque dont sont conscients les personnalités clés limbourgeoises et dont il vaut mieux tenir compte dans l’exercice de réflexion à propos de l’augmentation d’échelle.

Sur le plan des attentes financières liées à une augmentation d’échelle, les considérations pertinentes suivantes doivent être prises en compte. Au premier chef, l’argument que l’augmentation d’échelle ne conduit pas nécessairement à une diminution substantielle des frais de gestion et qu’il existe même un risque que les coûts augmentent à terme (De Schepper & Van Heddeghem, 2012). Dans la spécificité du paysage policier belge, ce risque n’est pas imaginaire. En cas de fusion de zones de police, plusieurs menaces pèsent sur ce plan. Dans chacune des zones de police, une pression politique sera exercée pour conserver une part importante des activités. Cette pression sera renforcée par la suroffre attendue d’officiers qui, de cette manière, pourraient quand même recevoir une fonction dirigeante. Tout dépendra de l’étendue de la nouvelle zone issue de la fusion. Si celle-ci est très vaste, on peut s’attendre à ce que les discussions liées à la fusion mettent la pression pour conserver une fonction de police de base à part entière dans chaque zone de police existante. Les arguments tels que « la particularité » et « la spécificité » seront certainement abordés à cette occasion. Si l’on admet ces arguments, il sera difficile de comprimer effectivement les frais de gestion.

Cependant, ce scénario ne doit pas forcément devenir réalité. La zone de police Bruxelles-Nord prouve depuis des années déjà que l’on peut aussi organiser un corps métropolitain comme une police de quartier. La plupart des fonctionnalités de base y sont organisées au niveau du quartier et, dans le même temps, les frais de gestion sont parfaitement sous contrôle. Par souci d’exhaustivité, il faut cependant ajouter que, sur le plan politique et social, les cartes semblent plus simples dans un contexte métropolitain qu’en cas de fusion de plusieurs zones pluricommunales avec une morphologie différente (Pauwels et al., 2012). En résumé, nous pouvons affirmer qu’une fusion de zones de police ne générera pas nécessairement des effets d’augmentation d’échelle sous la forme d’une diminution de frais de gestion. Il faudra y veiller attentivement.

À cet égard, une augmentation d’échelle sous la forme d’une collaboration intensive semble plus simple. En effet, on procède en sens inverse étant donné que l’on recherche pour toutes les tâches de gestion (politique du personnel, logistique, informatique, activités d’appui à la politique) des opportunités pour créer une situation win-win en regroupant les forces et possibilités. Par ailleurs, il faut souligner qu’entre les zones de police limbourgeoises aussi, un important appui réciproque latéral est déjà apporté sous la forme du partage de la capacité cellulaire et de la mise à disposition d’un véhicule de transport adapté pour la fourniture de capacité hypothéquée (HyCap) (Mulleners, 2012).

Comme indiqué précédemment, nous devons surtout considérer le niveau local sur le plan financier, dans l’exercice d’augmentation de l’échelle, et, plus spécifiquement, la contribution des communes par leur dotation communale à la zone. Sur ce plan aussi, il existe une grande différence entre une fusion et le concept d’une collaboration poussée entre zones de police. Une fusion a des conséquences sur la composition du conseil de police. Comme déjà indiqué dans les négociations en cours entre les zones de police HAZODI, Sint-Truiden/Gingelom/Nieuwerkerken et Kanton Borgloon, il est pratiquement impossible d’éviter que la contribution financière de chaque commune participante se traduise dans le poids des voix au sein du conseil de police. De cette manière, les rapports de force se traduisent également dans la zone issue de la fusion. Le principe défendable selon lequel celui qui, proportionnellement, paie le plus a également le plus la voix au chapitre, place les communes plus petites dans une position minoritaire. Cela peut avoir un impact sur leur engagement et, dans certains cas, conduire à l’aliénation du fonctionnement policier local. Si l’engagement disparaît, l’étape suivante, à savoir la remise en question de la contribution financière à la zone issue de la fusion, n’est pas loin (Boon et al., 2012). Une aliénation possible est une situation très indésirable dans notre concept d’organisation policière. La politique locale de sécurité et la politique policière locale se fondent sur le rôle actif et directeur du bourgmestre, qui est également responsable de la police administrative et premier responsable politique dans la commune. Si les bourgmestres perdent leur implication dans leur zone de police, la situation risque de s’en trouver affectée.

Le sondage réalisé parmi les bourgmestres dans l’enquête de la VVSG de 2009 a indiqué que les bourgmestres des zones rurales étaient parfaitement satisfaits de la façon dont, par l’intermédiaire du collège de police, ils pouvaient diriger leur zone de police (Van Heddeghem et al., 2008). Cette donnée a été également confirmée dans le sondage des bourgmestres limbourgeois (voir 5.2.2.). La politique et la direction vont de pair, tout comme la politique et la gestion et la direction et la gestion. On ne peut imaginer de mener une politique policière sans avoir de prise sur la gestion des moyens de la police locale, fût-ce indirectement. D’aucuns y voient le point de rupture possible lorsqu’il s’agit d’une fusion de zones de police, a fortiori lorsque cette fusion conduit à réunir des villes et zones urbanisées avec de petites communes rurales. Peut-être fait-on alors une bonne affaire avec la gestion de la structure des coûts, mais le revers de la médaille est que l’on compromet les mécanismes de direction (De Schepper & Van Heddeghem, 2012). C’est une crainte qui a été exprimée à plusieurs reprises lors des entretiens avec les bourgmestres du Limbourg. Cette crainte se concrétise surtout à propos du travail de quartier et de la synergie entre cette police de proximité et les services communaux. Boon, De Witte en Cornelis affirment à cet égard : « *Hoe groter de schaal, hoe verder de politie af staat van de gemeentelijke diensten »* (plus l’échelle est grande, plus la police s’éloigne des services communaux » (2012, p. 75). Cela explique peut-être la grande réticence de nombreux bourgmestres limbourgeois à la perspective d’une fusion.

L’indissociable cohésion entre l’autorité, la politique, la direction et la gestion s’exprime encore dans un autre domaine crucial, à savoir dans la politique de sécurité locale. Conformément aux lignes de force de la politique belge en matière de sécurité, telles qu’elles sont définies dans la réforme Octopus, nous sommes en présence d’une politique de sécurité intégrale et intégrée qui adopte une approche *bottom-up* et est ensuite ancrée dans le plan zonal de sécurité. Le caractère intégral de la politique de sécurité renvoie à la fois à la chaîne de sécurité intégrale (formation de l’image, prévention, répression et suivi) et à l’ambition d’approcher un problème de sécurité dans son intégralité. Le caractère intégré porte sur le fait que l’on implique tous les acteurs pertinents dans l’approche et ce, à chaque échelon de la chaîne de sécurité. La sécurité est l’affaire de toute la communauté et n’est certainement pas le champ d’action exclusif des services de police. Du reste, c’était déjà la philosophie lors du lancement des contrats de sécurité et de prévention au début des années 90 (De Ruyver, 2013).

Le parallèle entre la structuration de la politique de sécurité et l’organisation de la police intégrée montre clairement que la réforme Octopus fait de la police fédérale et de la police locale les acteurs clés de la politique de sécurité. Sur le plan local, le procureur du Roi et le bourgmestre le sont aussi et ce dernier représente tous les dispositifs communaux qui peuvent contribuer par la prévention, la répression (par exemple, des sanctions administratives communales) mais aussi sur le plan de l’assistance et du suivi, à la politique intégrale de sécurité. Il se peut qu’il n’existe aucune base juridique formelle à la politique intégrale de sécurité qui aille au-delà des matières de police (Ponsaers, 2001 ; Prins, Cachet, Ponsaers, & Hughes, 2012) ; or, c’est bien la direction qu’emprunte la politique de sécurité, même au niveau local (Pleysier, 2007). Il ne peut en aller autrement. De nombreux problèmes sociaux et individuels requièrent, en raison de leur complexité, une approche multiple. Une intervention de police, même s’il s’agit de l’assistance policière aux victimes peut être utile mais n’est jamais plus qu’une approche symptomatique, quelque puisse être la qualité du service de police. L’efficacité de l’intervention policière est souvent déterminée par ce qui la suit, dans la chaîne du droit pénal et en dehors. Par conséquent, il est important que les bourgmestres soient les régisseurs de la sécurité intégrale (Boon et al., 2012).

Le sondage des bourgmestres limbourgeois révèle que c’est d’ailleurs le souhait explicite de ces derniers, quelle que soit l’échelle de leur zone de police. Pour ces raisons, ils souhaitent rester impliqués dans la gestion et l’autorité de la police locale. Les bourgmestres des communes plus petites qui font partie d’une zone pluricommunale sont satisfaits d’une étroite collaboration avec les inspecteurs de quartier. Les bourgmestres d’une ville ou d’une grande commune et les bourgmestres dans une zone monocommunale sont confrontés à la plupart des fonctionnalités de base, à l’exception de la recherche. La recherche est en effet considérée comme le service de police qui travaille exclusivement pour le procureur et est dirigé par le procureur. Pour plusieurs raisons, les services de police locaux ont intérêt à collaborer étroitement avec les services administratifs et sociaux de la zone. Cet impératif est inclus dans le concept de la *fonction de police orientée vers la communauté* qui suppose une orientation externe.

Enfin, la zone de police peut également générer des effets d’économie d’échelle dans une collaboration structurelle avec le CPAS et les communes. Dans la zone de police de Sint-Pieters-Leeuw, on en a l’expérience et, dans le cadre d’un projet-pilote, une collaboration structurelle a été mise en place pour plusieurs services d’appui tels que l’informatique, la gestion de la documentation, la communication et l’archivage des dossiers (Boon et al., 2012). Le but n’est pas tant de réduire des frais, mais surtout de travailler plus efficacement par l’intégration des services d’appui nécessaires. Naturellement, des effets d’économie d’échelle sont attendus lorsqu’un même service travaille pour trois organisations qui collaborent. Pour les communes et les CPAS, cette collaboration est un acquis qui s’inscrit dans le prolongement des objectifs du décret communal (2005) et du décret CPAS (2008). Les zones de police ne peuvent pas encore être autonomisées parce que l’on agit conformément aux principes de la Loi communale fédérale qui offre moins de liberté sur ce point (De Schepper & Van Heddeghem, 2012). Par ailleurs, l’AR du 17 septembre 2001, modifié par l’AR du 16 octobre 2009, définit l’organisation et les normes de fonctionnement des services de police afin d’assurer un service minimal équivalent à la population. Cela réduit également la marge pour conclure des accords de coopération avec d’autres partenaires que les zones de police. La gestion des coûts est l’un des objectifs de l’augmentation d’échelle ; l’autre réside dans l’augmentation de l’efficience et de l’efficacité. Ces derniers objectifs peuvent être réalisés à l’intérieur et à l’extérieur de sa propre organisation. Par ailleurs, les deux sont étroitement imbriqués. Les projets d’augmentation d’échelle ont pour avantage que, surtout dans les petites zones de police, ils offrent une marge pour développer des spécialisations, lesquelles offrent à leur tour des perspectives de carrière au sein de l’organisation. La compilation d’expertises qui sont aujourd’hui réparties entre plusieurs zones peut conduire à un processus d’augmentation d’échelle permettant que les différentes expertises profitent au fonctionnement de toutes les zones participantes. C’est plus ou moins le concept d’une région de police où les zones de police participantes choisissent une collaboration interzonale poussée. Chaque zone partenaire apporte ses propres compétences spécifiques et compense les compétences absentes ou limitées par les solides compétences d’une autre zone partenaire dans ce domaine. Augmenter l’efficience est le moteur dans ce concept. Nous reviendrons sur ce modèle.

L’augmentation de l’efficacité de l’intervention policière est recherchée également dans des accords de coopération avec des partenaires extérieurs au paysage policier. Des exemples sont les plans d’action contre les bandes itinérantes (2001, 2007) (qui regroupent, outre les services de police – locaux et fédéraux – et les parquets, les parquets généraux, le parquet fédéral, les juges d’instruction, les départements de l’Intérieur et de la Justice et plusieurs des acteurs privés et structures de concertation) et la collaboration sur le plan de la violence conjugale entre la police, la justice, le secteur social et de l’assistance. Il faut remarquer que les services de police sont parfois plus ouverts à des accords de coopération augmentant l’efficacité avec des acteurs et partenaires externes qu’au partage, par exemple, d’un officier de police judiciaire ou administrative (Boon et al., 2012). Nous en arrivons ainsi à certaines menaces qui peuvent faire obstacle aux intentions d’augmentation d’échelle.

* 1. MENACES INHERENTES À UNE AUGMENTATION D’ÉCHELLE

Dans un premier temps, citons la crainte de la perte de la spécificité de la zone de police. C’est une inquiétude qu’il ne faut pas prendre à la légère car elle constitue d’emblée un solide obstacle à la concrétisation d’un projet de fusion. Au début de la police intégrée, il régnait un grand scepticisme à propos des possibilités de se départir des cultures policières existantes et de se tourner progressivement vers une nouvelle culture : celle de la police intégrée. Finalement, tout s’est bien passé et beaucoup plus vite que prévu. Plusieurs facteurs ont contribué à cette transition des cultures. En l’occurrence, les chefs de corps ont joué leur rôle. Les bourgmestres et les procureurs du Roi ont suivi le corps de plus près, notamment par la réforme Octopus. Les problèmes de capacité, organisationnels et financiers, propres à la phase de lancement, ont contribué à faire comprendre assez rapidement que l’on manquait de temps et d’espace pour un déploiement dans la confusion. Tout cela a eu un effet favorable sur le développement d’une culture de corps spécifique, une spécificité à laquelle on ne renonce pas volontiers et que l’on souhaite surtout voir respectée lorsqu’on envisage une fusion des zones de police. On souligne à juste titre qu’une augmentation d’échelle, sous la forme d’une fusion, ne peut se limiter à une réforme des structures (De Schepper & Van Heddeghem, 2012). Par ailleurs, il faut garder à l’esprit le bouleversement culturel nécessaire qu’il faut opérer dans le sens d’une nouvelle culture pour la zone de police issue de la fusion. Cela nécessitera des efforts, surtout en cas de fusion d’une zone plus grande et d’une plus petite. Cependant, cette dernière ne peut vraiment pas avoir l’impression qu’il s’agit d’une simple « annexion » ; sinon, la fusion ne peut être un succès.

Une autre menace porte sur le problème que rencontrent surtout les zones plus petites pour trouver encore des chefs de corps. Naturellement, d’autres facteurs que l’échelle de la zone jouent aussi un rôle en l’occurrence. Il faut surtout se demander si c’est une raison suffisante pour envisager une fusion. Demander ou conseiller une fusion parce que l’on se retrouve temporairement dans une situation difficile n’est pas un choix positif mais négatif qui pose des problèmes tôt ou tard. C’est certainement le cas lorsque la morphologie des partenaires à la fusion diffère considérablement ou si les conditions connexes financières et/ou organisationnelles sont tout à fait divergentes. Des problèmes de nature formelle peuvent être surmontés plus facilement que les différences de fond qui trouvent leurs racines dans une spécificité socio-économique et culturelle. Celles-ci restent intactes parce qu’elles sont structurelles et, à terme, hypothèquent le principe de départ selon lequel tous les partenaires de l’augmentation d’échelle s’en trouveront de préférence mieux et surtout pas moins bien. Par conséquent, il est important, surtout en cas de fusion, de regrouper des communes assez homogènes. Lors de la formation des zones de police, cela n’a pas toujours été le cas dans le passé et les effets en sont encore ressentis aujourd’hui. Notamment dans les zones de police du Limbourg.

Les considérations politiques jouent également un rôle mais, dans ce cas aussi, on peut se demander s’il est raisonnable à terme de se laisser guider par des situations souvent temporaires. Une augmentation d’échelle demande des arguments durables et profonds. Il doit s’agir d’un choix positif : la conviction que, par une fusion ou une collaboration, on pourra offrir une fonction de police de meilleure qualité, que l’on élargira le flux de moyens et l’impact opérationnel, tout cela dans des conditions connexes financières et organisationnelles qui sont plus avantageuses et permettent d’agir plus efficacement. Par ailleurs, si l’on fait jouer la volonté et que l’on tient compte au maximum de la spécificité, des aspirations en matière de sécurité et des possibilités et limitations des communes participantes, les conditions seront réunies pour opérer un choix positif.

3.5 OPPORTUNITÉS OFFERTES PAR UNE AUGMENTATION D’ÉCHELLE

Le choix d’une augmentation d’échelle offre également des opportunités. Le conseil fédéral de police a déclaré à ce propos ce qui suit dans l’évaluation de 10 années de réforme des polices. « *La discussion relative à une éventuelle correction d’échelle (augmentation ou réduction) des zones de police est surtout liée à la collaboration mutuelle (horizontale) entre les zones et aussi à la possibilité d’une offre d’appui (collaboration verticale) de la part de la police fédérale, qui doit venir compléter les possibilités de la police locale. Si la police fédérale dispose de suffisamment de moyens, qui sont en outre utilisés de la manière la plus efficiente et efficace, la quantité et la qualité de ses prestations de services pourront s’améliorer et ceci, à la plus grande satisfaction de ses utilisateurs*. » (Conseil fédéral de police, 2009, page 43).

Sur le plan de l’offre d’appui par la police fédérale à la police locale, les perspectives sont – enfin – favorables. Le rapport « Optimisation de la police fédérale » (De Bolle, 2013) qui a entre-temps été approuvé par le gouvernement propose de revoir de manière draconienne l’appui non opérationnel de la police fédérale. La direction générale « Appui » passe progressivement d’une direction générale verticale à des directions horizontales qui seront placées sous l’autorité du commissaire général et seront autant que possible déconcentrées dans les nouveaux arrondissements.

Géographiquement, l’arrondissement du Limbourg coïncide avec la province. Dans chaque arrondissement, une fonction de guichet est créée et, à partir de celle-ci, un appui non opérationnel est accordé et la gestion de la clientèle est pratiquée sur le plan des tâches clés, de la gestion logistique, de la gestion du personnel, de la gestion ICT et de la gestion financière. Le but est que, de cette manière, un appui non opérationnel, axé sur la demande, soit proposé aux services d’arrondissement de la police fédérale et aux zones de police locale. Il est prévu que cette opération, qui sera lancée en principe le 1er avril 2014, profitera dans un avenir proche à la fois au fonctionnement vertical et au fonctionnement intégré horizontalement. Elle aura également un effet potentialisateur sur les processus d’augmentation d’échelle entre les zones de police. Surtout en ce qui concerne les activités qui se situent dans l’appui non opérationnel – et il y en a beaucoup auxquelles pensent les zones de police lorsqu’il est question d’augmentation d’échelle.

La réforme des polices comporte également une deuxième composante qui peut être considérée comme une opportunité d’augmentation d’échelle de la police locale : la création d’une police judiciaire fédérale (PJF) par nouvel arrondissement. Le directeur judiciaire exécutera sous l’autorité du procureur du Roi les priorités en matière de sécurité telles qu’elles ont été notamment définies dans le plan national de sécurité, dans le plan de politique des parquets et dans les plans zonaux de sécurité (dans la mesure où des accords y sont conclus en ce qui concerne les missions et les tâches qui seront exécutées par la PJF). Pour le reste, la PJF fournira la capacité aux enquêtes criminelles et aux instructions judiciaires. Par ailleurs, le directeur judiciaire sera chargé de la gestion de la recherche. Le principe de départ est que la capacité opérationnelle de la police judiciaire, autant que possible à un niveau déconcentré, sera regroupée dans les nouveaux arrondissements judiciaires. Cela ouvre des perspectives de développer des synergies avec les enquêtes zonales. La condition est toutefois que les services locaux de la recherche ne soient plus morcelés en de trop nombreuses petites entités qui ne sont pas en mesure de procéder à des enquêtes criminelles d’une certaine ampleur et/ou d’un certain degré de difficulté.

Tous les bourgmestres interrogés se sont accordés sur le fait que la recherche locale doit pouvoir être sollicitée à une échelle supra locale dans le cadre d’une approche par projet de phénomènes supralocaux qui se manifestent dans toutes les zones de police. Nous pensons, comme exemple par excellence, aux vagues de cambriolages dans lesquelles des bandes itinérantes sont très souvent impliquées. Tous les interlocuteurs sont convaincus qu’il n’est guère utile de lancer des enquêtes isolées, zone par zone, pour de tels faits criminels et sont donc favorables à ce que les unités locales de recherche unissent leurs forces et collaborent avec la PJF. Une gestion de la recherche solidement étayée constituera assurément une plus-value dans ce cadre.

Une PJF forte permettra également de trouver une solution pratique à plusieurs autres points de discussion de la répartition des tâches entre la police fédérale et la police judiciaire locale ou à tout le moins de rouvrir le débat dans l’espoir de trouver une solution pragmatique et praticable. Après toutes ces années, le COL 2/2000 continue de susciter beaucoup de questions auprès de nombreux chefs de corps de la police locale, dans le Limbourg aussi (Mulleners, 2012). Il reste à espérer et à attendre qu’une PJF bien organisée et renforcée sur le plan opérationnel pourra apporter un appui meilleur et plus adéquat au niveau local afin que le développement des compétences puisse s’y dérouler mieux et plus aisément.

Si, sur ce plan, la PJF doit tenir compte d’un paysage local de la recherche très morcelé et développé inégalement, c’est pratiquement infaisable. Les PJF devront à l’avenir fournir un travail sur mesure et s’organiser en interne en fonction de la spécificité de l’arrondissement sur le plan du développement de la criminalité. C’est la direction qui est indiquée dans le plan d’optimisation. Le but n’est certainement pas de reporter à nouveau les tâches à une date ultérieure unilatéralement et sans concertation. Plusieurs de ces tâches ajournées ne sont pas abordées par le niveau local ou du moins pas de manière suffisamment performante et ce n’est pas possible. Tout cela doit être reconsidéré. Le contenu performant de la fonction de recherche exige deux niveaux complémentaires et en interaction réciproque, se renforçant mutuellement dans leur fonctionnement. Finalement, c’est le concept de la police intégrée sur lequel tous les rapports d’évaluation de la réforme des polices s’accordent à trouver qu’il s’agit d’un bon concept auquel il vaut mieux ne pas toucher (Boon et al., 2012 ; Conseil fédéral de police, 2009).

Il y a du pain sur la planche, à ces deux niveaux. En ce qui concerne le niveau local, il s’agit surtout de l’augmentation d’échelle. Les PJF ne parviendront jamais à développer une collaboration performante de la recherche comme dans le Limbourg, avec dix-sept zones de police. Toutefois, c’est possible si l’on peut regrouper cette capacité locale de recherche en sept à huit fusions ou, ce qui est plus probable, à avoir recours à des accords de coopération intensifs que l’on peut utiliser avec souplesse dans les projets temporaires. Le fait que la direction soit assurée par un procureur du Roi ne peut que promouvoir la collaboration entre toutes les entités de recherche.

* 1. Conclusion

Un bref aperçu des principaux avantages et opportunités d’une augmentation d’échelle, ainsi que des menaces auxquelles elle s’expose est présenté ci-dessous.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **Avantages/Opportunités** | **Explication** | **Source** |
| Efficience | Economie des frais généraux. | Par le regroupement du personnel et des services, une meilleure rentabilité peut être atteinte. Idem pour le conseil de police en matière de jetons de présence et de mandats. | (De Kimpe, 2000 ; Hamaekers & Grootaers, 2010 ; Linck, 2012 ; Mulleners, 2012 ; Groupe de Pilotage, 2013) |
| Les départs dans le cadre des officiers créent une marge budgétaire. | (Hamaekers & Grootaers, 2010 ; Groupe de Pilotage, 2013) |
| Politique d’achat efficace. | Par les achats groupés de matériel, d’assurances et de contrats de maintenance, des accords de prix avantageux peuvent être conclus et réalisés. | (Linck, 2012 ; Groupe de Pilotage, 2013) |
| Levée des obstacles à l’investissement et dédoublement des frais d’investissement. | Une portée plus grande permet certains investissements mais assure également qu’un investissement donné ne doive être effectué que pour une seule organisation. | (Hamaekers & Grootaers, 2010 ; Linck, 2012) |
| Meilleure continuité de l’exécution de la tâche. | Par le groupement des capacités, des problèmes d’effectif peuvent être réglés. De ce fait, un accueil et un dispatching permanents sont possibles de même qu’une utilisation plus efficace du personnel. | (Hamaekers & Grootaers, 2010 ; Linck, 2012 ; Mulleners, 2012 ; Ponsaers et al., 2012a ; Groupe de Pilotage, 2013) |
| Base ICT plus large. | (Hamaekers & Grootaers, 2010 ; Ponsaers et al., 2012a) |
| Développement des connaissances | Plus grande expertise de l’exécution de la tâche | Une échelle plus grande offre des possibilités de développer une expertise sur des thèmes spécifiques. | (De Kimpe, 2000 ; Hamaekers & Grootaers, 2010 ; Linck, 2012 ; Ponsaers et al., 2012a ; Groupe de Pilotage, 2013) |
| Gestion de carrière, rotation des postes et mobilité : les collaborateurs ont la chance de se spécialiser et d’évoluer dans leur propre zone. | (De Kimpe, 2000 ; Ponsaers et al., 2012a ; Groupe de Pilotage, 2013) |
| Augmentation de la capacité d’innovation | Il est possible d’influer davantage sur les nouveaux défis et développements. | (Hamaekers & Grootaers, 2010) |
| Collaboration | Meilleure approche de la criminalité transfrontalière | Les grands phénomènes de criminalité peuvent être mieux suivis et abordés plus efficacement par l’effet d’échelle. | (Ponsaers et al., 2012a ; Groupe de Pilotage, 2013) |
| Meilleure collaboration avec la police fédérale et le parquet | L’augmentation d’échelle permet de mener une politique criminelle efficace et efficiente de manière ciblée, avec une capacité policière suffisante et une direction judiciaire claire et de mieux harmoniser les besoins sur le plan administratif. |  |

Tableau 1 - Avantages d’une augmentation d’échelle (classification basée sur Linck, 2012, p. 65)

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **Menaces** | **Explication** | **Source** |
| Efficience | Bureaucratie. | Le regroupement des services d’appui qui travaillent à une échelle nettement supérieure entraîne un risque d’administration trop lourde et de bureaucratie. | (Hamaekers & Grootaers, 2010 ; Ponsaers et al., 2012a) |
| Il faut également investir davantage dans la communication (transmission des informations) et le contrôle de la gestion pour faire fonctionner efficacement la grande zone. | (Hamaekers & Grootaers, 2010) |
| Diminution de la qualité du service. | La présence sur différents sites complique la surveillance de la vision générale du corps et de la qualité du service. | (Ponsaers et al., 2012a ; Groupe de Pilotage, 2013) |
| Temps d’intervention plus longs. | Par la centralisation ou la réduction du nombre de postes, les temps d’intervention risquent d’augmenter. | (Groupe de Pilotage, 2013; Vankrunkelsven, 2005) |
| Coûts croissants. | La fusion s’accompagne de frais tels que les frais de déménagement et la campagne de présentation. | (De Schepper & Van Heddeghem, 2012 ; Groupe de Pilotage, 2013) |
| Développement des connaissances | Distance entre la police locale et le processus décisionnel local. | Les bourgmestres des petits partenaires risquent d’être moins entendus et de décrocher et l’impact administratif dans le collège de police risque de diminuer. | (Hamaekers & Grootaers, 2010 ; Mulleners, 2012 ; Ponsaers et al., 2012a ; Vankrunkelsven, 2005) |
| Les connaissances du terrain du chef de corps risquent de diminuer par la distance et l’effet d’échelle. | (Hamaekers & Grootaers, 2010 ; Mulleners, 2012 ; Ponsaers et al., 2012a ; Vankrunkelsven, 2005) |
| Connaissance insuffisante de la nouvelle zone de police. | Les collaborateurs sont confrontés à de nouvelles communes inconnues. | (Hamaekers & Grootaers, 2010) |
| Collaboration | Le changement suscite des réticences. | Les changements entraînent l’incertitude, ce qui risque d’accroître les réticences à une augmentation d’échelle. | (Hamaekers & Grootaers, 2010 ; Groupe de Pilotage, 2013) |
| Atteinte à l’esprit de corps et à la cohésion. | Par l’augmentation d’échelle et la répartition sur différents sites, l’esprit de corps et la cohésion risquent d’être affectés. | (Ponsaers et al., 2012a ; Groupe de Pilotage, 2013) |
| Partenaires très différents. | Les problèmes de nature formelle peuvent être surmontés plus facilement que les différences de fond qui trouvent leur origine dans une spécificité socio-économique et culturelle. |  |

Tableau 2 - Menaces propres à une augmentation d’échelle (classification basée sur Linck, 2012, p. 65)

**AUGMENTATION D’ÉCHELLE DANS LES ZONES DE POLICE LIMBOURGEOISES : POINT SUR LA SITUATION**

4.1. UNE DYNAMIQUE CLAIRE : SUCCESSION DE TENTATIVES, D’INITIATIVES CONCRÈTES ET DE PROPOSITIONS ÉLABORÉES

Comme indiqué dans l’introduction de ce rapport, une dynamique claire est présente en matière d’augmentation d’échelle dans la province du Limbourg. Ces dernières années, des groupes de travail et de pilotage ont été institués pour procéder à une reconnaissance de la faisabilité et du bien-fondé des fusions entre différentes zones de police. Le résultat de cette dynamique est que, non seulement, l’augmentation d’échelle a fait l’objet d’une réflexion à différents niveaux mais aussi que de nombreuses propositions bien pensées et dignes d’intérêt ont été mises au point. Ces initiatives et propositions qui contiennent différents points d’ancrage pour une future augmentation d’échelle seront discutées ci-dessous.

À ce jour, deux zones de police ont procédé à une fusion. Les zones de police de Lanaken et Maasmechelen ont choisi de fusionner en une zone pluricommunale. Cette fusion ne s’est pas faite du jour au lendemain : elle a été précédée de longs préparatifs et le trajet formel a pris trois ans (Schepers, 2012). La raison principale de procéder à une fusion était la capacité limitée du personnel dont pouvait disposer chaque zone de police individuelle et les difficultés de trouver un nouveau chef de corps. Par la fusion, le nombre d’équivalents temps plein dans les services tels que la police de quartier et d’intervention a augmenté, la permanence a été assurée, la flexibilité du personnel s’est accrue et les perspectives de promotion se sont améliorées (2013).

4.1.1 LES ZONES DE POLICE WEST-LIMBURG ET BERINGEN/HAM/TESSENDERLO

La piste de réflexion pour procéder à une fusion avec d’autres zones de police n’est pas restée limitée à ces deux zones de police. En juin 2010, le chef de corps de la zone de police West-Limburg a été contacté par le chef de corps de la zone de police Beringen/Ham/Tessenderlo pour évoquer la possibilité de fusionner les deux zones. L’inquiétude liée à la pression financière à moyen et long termes et ses conséquences sur le fonctionnement des deux zones de police ont conduit au développement d’une proposition de fusion, les avantages et inconvénients ayant été mis en balance. Initialement, une fusion semblait pouvoir apporter des économies financières ainsi qu’une utilisation meilleure et plus efficace du personnel dans une zone qui allait compter 106.091 habitants. Le ratio obtenu serait ainsi d’un agent de police pour 647 habitants (Hamaekers & Grootaers, 2010).

Un plan détaillé sur lequel la fusion serait greffée a été développé par les deux zones de police. Dans le nouvel organigramme, le chef de corps serait assisté par cinq coordinateurs (Hamaekers & Grootaers, 2010) ; un coordinateur affecté respectivement au secrétariat de police, à l’appui de la politique et à la police d’accompagnement. Ce dernier serait appelé à diriger la recherche locale, le service jeunesse et famille et le service d’appui opérationnel. Ces services se trouveraient à un niveau central. Deux coordinateurs distincts seraient responsables de la police de première ligne (accueil, intervention, circulation et quartier) dans les zones respectives appelées à fusionner de telle sorte que le service de police de première ligne reste scindé géographiquement et soit décentralisé par corps.

En conséquence de la fusion, les coûts pourraient être limités, notamment en réduisant le cadre des officiers, libérant ainsi une enveloppe budgétaire afin d’augmenter la capacité opérationnelle sur le terrain, d’économiser sur les frais généraux, de dédoubler les frais d’investissement et de partager le personnel, l’infrastructure (comme la permanence et le dispatching) et le matériel. La fusion aurait également conduit à un meilleur service au citoyen par la mobilisation d’une équipe d’intervention supplémentaire pendant les périodes d’activité intense (ce qui est également positif pour le personnel étant donné que la surcharge de travail peut être répartie sur plusieurs équipes). L’ancrage local serait garanti puisque les bases opérationnelles existantes continueraient d’exister (Hamaekers & Grootaers, 2010).

**Figure 2– Proposition de zone de fusion de West-Limburg et Beringen/Ham/Tessenderlo**

A la mi-décembre 2010, le projet de fusion a cependant été abandonné. La pierre d’achoppement était la répartition des contributions communales qui varient considérablement en fonction de la zone. La cause de ces différences remonte à la répartition inégale de la dotation fédérale. Une zone de police flamande recevait en 2010 une dotation fédérale de 69 euros par habitant en moyenne (De Schepper & Van Heddeghem, 2010). Pour la zone de police Beringen/Ham/Tessenderlo, cette dotation s’élevait à 52 euros contre 43 euros pour la zone de police West-Limburg (PBVM, 2010b). Après une fusion, les dotations fédérales devraient diminuer pour la zone de police Beringen/Ham/Tessenderlo (PBVM, 2010a). Ajoutez à cela que la zone de police Beringen/Ham/Tessenderlo sortait d’une opération d’assainissement et devrait mettre des moyens supplémentaires à disposition pour la nouvelle zone de police en cas de fusion. Par ailleurs, les communes participantes souhaitaient que les économies financières soient réalisées immédiatement par une contribution moins importante à la zone de fusion. Le calendrier – la date-limite pour une fusion était fixée au 31 décembre –s’est aussi avéré trop serré pour pouvoir encore parvenir à un accord entre les deux zones de police (PBVM, 2010b).

4.1.2 LES ZONES DE POLICE GAOZ ET HOUTHALEN-HELCHTEREN

En juin 2013, les bourgmestres de Genk et de Houthalen-Helchteren ont déposé une déclaration d’intention exprimant leur volonté d’explorer les possibilités d’une fusion entre les zones de police GAOZ (Genk, As, Opglabbeek-Zuttendaal) et Houthalen-Helchteren. Au sein du groupe de travail étaient impliqués l’ensemble des bourgmestres des deux zones ainsi que les chefs de corps (Depla, 2013).

Le projet de fusion a été dénommé « zone de police Midden-Limbourg » et la nouvelle zone de fusion garantirait la fonction de police pour pas moins de 120.000 habitants.

**Figure 3 – Proposition de la zone de fusion Midden-Limburg.**

Cette zone de police relève de la zone de secours de Limburg Oost (dont font également partie Kinrooi, Lanaken, Maaseik, Maasmechelen, Hoeselt et Dilsen-Stokkem). Par ailleurs, il est indiqué dans un communiqué de presse que GAOZ et Houthalen-Helchteren ont des caractéristiques démographiques et problèmes de société similaires et qu’une même culture de la police est présente au sein des corps (GAOZ, 2013).

Bien que les deux zones de police appartiennent à un arrondissement judiciaire différent et qu’elles ne puissent en principe pas fusionner (Depla, 2013), ce seuil ne semble pas un obstacle à la perspective de l’unification de l’arrondissement judiciaire du Limbourg. L’analyse du trajet de la fusion devrait être terminée d’ici à décembre 2013 (GAOZ, 2013).

4.1.3 LES ZONES DE POLICE HAZODI, SINT-TRUIDEN/GINGELOM/NIEUWERKERKEN ET KANTON BORGLOON

La fusion de la zone de police HAZODI avec Sint-Truiden et Borgloon a été évoquée pour la première fois le 27 mars 2013 lorsque les bourgmestres de cinq zones de police ont été convoqués au cabinet du gouverneur de la province du Limbourg pour envisager une fusion éventuelle entre les zones. Cette réunion a eu lieu à la demande de plusieurs zones qui souhaitaient collaborer plus étroitement. Il s’agissait des zones de police HAZODI (Hasselt/Zonhoven/Diepenbeek), West-Limburg (Herk-de-Stad/Halen/Lummen), Houthalen-Helchteren, Sint-Truiden/Gingelom /Nieuwerkerken et Kanton Borgloon (Alken/Heers/Wellen/Kortessem/Borgloon). La zone de police Houthalen-Helchteren était demandeuse en raison du départ à la retraite du chef de corps et la zone de police Kanton Borgloon manifestait l’intention de fusionner avec Sint-Truiden (NSPV, 2013).

En avril 2013, le chef de corps de la ZP HAZODI a rédigé une note politique détaillée pour une zone fusionnée Centrum-Zuidwest Limburg. Le but était d’augmenter la présence policière dans les rues avec une diminution des dépenses pour les quinze villes et communes si elles fusionnaient leurs cinq zones de police. Un corps de 624 agents de police garantirait en effet la fonction de police pour près de 285 000 habitants (Pirard, 2013).

La note de politique met résolument l’accent sur la police de la route et la police de quartier pour ne pas seulement garantir un bon ancrage local mais aussi une coordination efficace avec les équipes d’intervention. Des efforts seraient consentis pour décharger les inspecteurs de quartier du travail administratif superflu, tel que le recouvrement des amendes de la route et la délivrance d’interdictions de conduire. Par ailleurs, l’ancrage local serait également réalisé par une concertation mensuelle entre les inspecteurs de quartier et les bourgmestres. Environ un cinquième du personnel de police serait affecté au travail de quartier. Enfin, l’intégration locale de la zone devrait également se consolider au moment de l’élaboration d’un plan de sécurité local (Pirard, 2013).

Les équipes d’intervention qui sont attribuées à une zone de patrouille opéreraient à partir de trois postes de police (Hasselt, Sint-Truiden et Houthalen-Helchteren) où une permanence est prévue. Ces postes sont désignés en raison de leur accessibilité : ils se trouvent à moins de 13 km de distance pour chaque citoyen. Il y aurait dix équipes d’intervention de base ainsi que des équipes de pointe pour des moments particuliers. Le service de recherche serait installé à proximité des services d’intervention pour pouvoir répondre rapidement aux besoins sur le terrain, mais il serait dirigé au niveau central. Les prévisions en cas de politique inchangée pour la période 2013-2018 tablaient sur un coût de 200 millions d’euros pour la nouvelle zone. Selon la note, une fusion pourrait encore limiter les coûts de 7,5 millions d’euros par une réduction de moitié du nombre d’officiers, une diminution du montant des indemnités et du nombre de véhicules, une gestion plus efficace du matériel et des contrats de maintenance meilleur marché (Pirard, 2013).

Le but était de parvenir à une décision avant l’été 2013. La zone de police Houthalen-Helchteren a cependant voulu donner la priorité à une collaboration avec la zone de police GAOZ plutôt qu’avec la zone de police HAZODI. La zone de police West-Limburg a décidé d’attendre pour des raisons financières tandis que les trois zones de police restantes (ZP Kanton Borgloon, ZP Sint-Truiden/ Gingelom/Nieuwerkerken et ZP HAZODI) se sont montrées disposées à poursuivre les discussions (NSPV, 2013).

**Figure 4 – Proposition de fusion des zones de police HAZODI, Sint-Truiden/Gingelom/Nieuwerkerken, Kanton Borgloon**

Dans ces trois zones, un groupe de pilotage qui a identifié et élaboré un trajet possible de réalisation d’une fusion a ensuite été institué. La ligne de force de ce trajet était de réaliser un meilleur service avec moins de moyens et de partir des forces existant au sein des zones de police participantes. A la suite d’une fusion, il s’agirait de déboucher sur une grande zone de 517 agents de police pour 214 588 habitants, dans des communes attenantes qui diffèrent toutefois considérablement selon sept indicateurs présentés dans le rapport final[[3]](#footnote-3). Le groupe de pilotage a même indiqué que la facture financière ne serait pas exclusivement positive mais qu’à terme, une économie financière de 5,4 millions d’euros pourrait être réalisée (Groupe de Pilotage, 2013).

Les lignes de force de la première note ont été conservées. Toutefois, il faut remarquer que le plan de sécurité local n’est plus mentionné. Par ailleurs, les équipes d’intervention seraient envoyées en intervention à partir de deux postes de police (Groupe de Pilotage, 2013). Un calendrier a également été proposé dans cette nouvelle note. Le but était à l’origine de parvenir à une décision le 11 septembre 2013, mais cette date a été ajournée.

4.1.4 LES ZONES DE POLICE NOORDOOST-LIMBURG ET MAASLAND

**Figure 5 – Proposition de fusion des zones de police Noordoost-Limburg et Maasland**

Dans la zone de police Maasland, il a été proposé début juillet 2013 de vérifier dans quelle mesure une fusion avec la zone de police Noord-Oost Limburg serait souhaitable ou faisable. Cette proposition part du constat selon lequel les conditions financières préalables pour garantir une fonction de police de base performante ne sont plus présentes. Une fusion permettrait de faire des économies sans sacrifier le service. Une fusion entre les zones Noordoost-Limburg (Bocholt/Bree/Kinrooi/Meeuwen-Gruitrode) et Maasland (Dilsen-Stokkem/Maaseik) est fondée sur les arguments que les deux zones ont les mêmes problèmes de société et une démographie similaire, qu’elles constituaient autrefois le district de gendarmerie de Maaseik, qu’il est question d’un accord de coopération solide entre deux zones de police qui ont toutes deux une structure et une culture policières comparables. Par le biais d’une fusion, un système d’intervention d’au moins trois équipes et un accueil permanent serait par ailleurs rentable. Cette proposition est une incitation à considérer plus avant et élaborer une fusion éventuelle, mais elle n’a pas encore fait l’objet d’un examen plus approfondi.

4.1.5 LA PROPOSITION DU COMMISSAIRE D’ARRONDISSEMENT

Outre les différentes initiatives qui ont été développées par les zones de police et les villes et communes, la province a également réfléchi à la façon dont les zones de police pourraient évoluer à l’avenir. Dans la proposition du commissaire d’arrondissement de la province de Limbourg, Jo Wiertz, qui a été élaborée en juillet 2011, ce dernier propose de procéder à des augmentations d’échelle, fort du constat que la fonction de police devient plus coûteuse. Cette augmentation d’échelle, sous la forme de fusions - auxquelles la priorité est accordée - ou d’accords de coopération intégrés intensifs se situe à deux niveaux.

Au niveau provincial, la proposition vise à regrouper et organiser les services d’appui qui répondront ensuite, à partir de ce niveau central, du service aux zones de police au deuxième niveau, celui des régions. Par les services d’appui, il faut entendre notamment le service du personnel, le service des achats ou le service informatique.

Pour la répartition des zones, il faut principalement se fonder sur deux fils conducteurs : la répartition de la province en trois zones de secours et les cinq régions décrites dans le Livre vert de la réforme interne de l’État (Gouvernement flamand, 2010). Bien que, dans sa proposition, le commissaire d’arrondissement laisse une marge pour certaines évolutions, les zones de police limbourgeoises ont été réparties en cinq ou six grandes régions. En l’occurrence, la division a été basée sur plusieurs accueils permanents où peuvent être exercées la plupart des fonctions de police et à partir desquels la permanence d’intervention peut également être assurée. Ces « bases de départ » se trouvent à Sint-Truiden, Tongeren, Beringen, Hasselt, Genk, Maasmechelen et, éventuellement, Lommel. Bien que cinq régions soient présentées, il reste une marge pour une sixième région étant donné que la région « Midden-Limburg » se compose de deux zones de police suffisamment grandes (HAZODI en GAOZ) qui ne nécessiteront pas de fusion selon la note. Ci-dessous sont expliquées les différentes régions sur la base de la proposition de juillet 2011 (voir figure 6).

**Figure 6 – Proposition des zones de police de juillet 2011**

**1. Noord Limburg**: les zones de police Lommel, HANO (Hamont-Achel/Overpelt/Neerpelt),

Kempenland (Leopoldsburg/Hechtel-Eksel/Peer) et Noordoost-Limburg (Bree/Bocholt/ Meeuwen-Gruitrode/Kinrooi).

2. **West-Limburg**: les zones de police Beringen/ Ham/Tessenderlo, West-Limburg (Halen/Herk-de-Stad/Lummen), Heusden-Zolder.

3. **Maasland**: les zones de police Maasland (Maaseik/Dilsen-Stokkem), Lanaken-Maasmechelen; Kinrooi inclus ou non.

4. **Midden-Limburg**: dans la zone de secours, les communes Hasselt, Diepenbeek, Zonhoven, Houthalen-Helchteren, Genk, As, Opglabbeek et Zutendaal forment une région. Cette région compte deux zones de police suffisamment grandes (HAZODI et GAOZ). Par conséquent, une nouvelle région ne peut être formée dans cette région. Bien que Houthalen-Helchteren appartienne à la zone de secours de Genk, cette zone peut opter pour rejoindre la zone HAZODI.

5. **Zuid-Limburg**: les zones de police Sint-Truiden/Gingelom/Nieuwerkerken, Kanton Borgloon (Alken/Borgloon/Heers/Kortessem/Wellen), Tongeren-Herstappe, Bilzen/Hoeselt

/Riemst et la zone de police Voeren.

**Figure 7 – Proposition des zones de police de décembre 2012**

A l’occasion des dynamiques existantes au sein de la province et compte tenu des entretiens entre les différentes zones de police, villes et communes, la carte supra a été adaptée. Dans la figure ci-contre (figure 7), les régions Noord- et Zuid-Limburg sont scindées en deux zones. Selon la proposition de décembre 2012, cela conduirait à la création de sept régions.

4.1.6 AUTRES PROPOSITIONS/POINTS D’ANCRAGE

Comme déjà indiqué dans la proposition du commissaire d’arrondissement, il existe différents points d’ancrage sur lesquels peuvent se greffer les augmentations d’échelle dans la province du Limbourg. Un premier point d’ancrage est la répartition du territoire en zones de secours. L’idée que les zones de police puissent coïncider avec la délimitation géographique des trois zones de secours dans le Limbourg a déjà été évoquée dans les médias notamment (voir Donckier, 2013). Les trois zones se situent autour des villes suivantes : Hasselt, Genk et Lommel. Par l’arrêté royal du 2 février 2009 déterminant la délimitation territoriale des zones de secours, le territoire belge a été réparti en 35 zones de secours. À partir du 1er janvier 2014, les différents corps d’incendie devraient coïncider avec ces zones de secours. A chaque zone d’incendie sera affecté un chef de zone qui dirigera les différents corps au sein de la zone. Cela signifie que les interventions ne seront plus liées aux frontières de la commune. Dans les zones d’incendie, des sous-zones ou avant-postes seront constitués selon une classification géographique « flexible ». La réforme de la sécurité civile se fondait sur trois principes : (1) le citoyen a droit à l’aide adéquate la plus rapide, (2) chaque citoyen a droit à une même protection de base moyennant une contribution obligatoire équivalente et (3) l’augmentation d’échelle est nécessaire. L’augmentation d’échelle des services d’incendie est intervenue après avoir constaté que certaines communes étaient confrontées à une pénurie de pompiers et à un manque d’équipement adéquat. L’augmentation d’échelle devrait conduire à plus d’efficacité des moyens et du personnel utilisés, en faisant par exemple appel à moins de personnel administratif (BVV, 2013).

Un deuxième point d’ancrage possible est la répartition du territoire en régions de soins. D’une part, on pourrait décider de faire coïncider la délimitation géographique des zones de police avec celle des régions de soins ou, par ailleurs, se baser sur le principe sous-jacent de la permutation entre différentes échelles en fonction des besoins des utilisateurs des services.

Le 23 mai 2003, le Gouvernement flamand a approuvé le décret relatif aux régions de soins qui subdivise le territoire flamand en régions de soins structurées hiérarchiquement. Le but du décret qui a été modifié le 28 novembre 2008 était de garantir en Flandre une répartition optimale des infrastructures de santé et de bien-être et d’adapter la capacité totale de l’offre de soins dans une région aux besoins de celle-ci. Précédemment, l’offre de soins était en effet avant tout axée sur l’offre à proprement parler. En d’autres termes, les infrastructures déterminaient elles-mêmes à quel endroit de nouvelles infrastructures seraient implantées.

La répartition en régions de soins se base sur trois éléments : le nombre d’habitants, la distance par rapport aux infrastructures et une analyse du champ d’influence des villes et communes dans une région déterminée. Sur la base de 30 000 enquêtes, le prof. Dr Van Hecke (KUL) a examiné à quel centre (entre les différentes communes) les habitants s’adressaient et se déplaçaient pour aborder les besoins quotidiens et spécialisés (Vlaamse Gezondheidsraad, 2003). Les régions de soins connaissent des répartitions différentes mais hiérarchiques : le niveau des villes régionales, des communes issues de la fusion et du niveau communal. Ainsi, l’offre peut être programmée en fonction de l’échelle à laquelle certains besoins doivent être satisfaits et il est possible de permuter entre différentes régions de soins (Vervotte, 2006).

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Ville régionale** | **Petite ville** | **Commune issue de la fusion** | **Sous-niveau 1** | **Sous-niveau 2** |
| Hasselt | Hasselt | Hasselt  Herk-de-Stad  Lummen  Halen  Beringen  Ham  Tessenderlo  Diepenbeek  Kortessem  Alken  Wellen  Heusden-Zolder  Houthalen-Helchteren  Zonhoven | Hasselt | Hasselt |
| Herk-de-Stad  Lummen  Halen | Herk-de-Stad  Lummen  Halen |
| Beringen  Ham  Tessenderlo | Beringen  Ham  Tessenderlo |
| Diepenbeek  Kortessem  Alken  Wellen | Diepenbeek  Kortessem  Alken  Wellen |
| Heusden-Zolder | Heusden-Zolder |
| Houthalen-Helchteren  Zonhoven | Houthalen-Helchteren  Zonhoven |
| Neerpelt | Neerpelt  Overpelt  Hamont-Achel | Neerpelt  Overpelt  Hamont-Achel | Neerpelt  Overpelt  Hamont-Achel |
| Peer  Hechtel-Eksel | Peer  Hechtel-Eksel | Peer  Hechtel-Eksel |
| Lommel | Lommel  Leopoldsburg | Lommel  Leopoldsburg | Lommel  Leopoldsburg |
| Bilzen | Bilzen  Hoeselt | Bilzen  Hoeselt | Bilzen  Hoeselt |
| Tongeren | Tongeren  Riemst  Herstappe  Voeren | Tongeren  Riemst  Herstappe  Voeren | Tongeren  Riemst  Herstappe  Voeren |
| Sint-Truiden | Sint-Truiden  Nieuwerkerken  Borgloon  Heers  Gingelom | Sint-Truiden  Nieuwerkerken  Borgloon  Heers  Gingelom | Sint-Truiden  Nieuwerkerken  Borgloon  Heers  Gingelom |
| Genk | Genk | Genk  As  Opglabbeek  Zutendaal | Genk  As  Opglabbeek  Zutendaal | Genk  As  Opglabbeek  Zutendaal |
| Maasmechelen | Maasmechelen  Lanaken  Dilsen-Stokkem | Maasmechelen  Lanaken  Dilsen-Stokkem | Maasmechelen  Lanaken  Dilsen-Stokkem |
| Maaseik | Maaseik  Kinrooi | Maaseik  Kinrooi | Maaseik  Kinrooi |
| Bree | Bree  Bocholt  Meeuwen-Gruitrode | Bree  Bocholt  Meeuwen-Gruitrode | Bree  Bocholt  Meeuwen-Gruitrode |

**Tableau 3 – Régions de soins et de bien-être dans le Limbourg**

A partir de cette classification en région de soins, deux constatations remarquables peuvent être faites en ce qui concerne la situation limbourgeoise. D’une part, la classification des régions de soins coïncide en général avec la délimitation géographique des zones de police limbourgeoises existantes. La deuxième constatation est que, si cette délimitation géographique ne coïncide pas avec les zones de police existantes, les sphères d’influence, telles qu’elles se manifestent dans les régions de soins, sont confirmées par les bourgmestres. En d’autres termes, la répartition des régions de soins restitue bien les sphères d’influence entre les différentes communes et forme ainsi un excellent point d’ancrage pour procéder à une analyse des zones de police existantes à partir des flux d’habitants entre les communes.

4.2. CONCLUSION

Après lecture des différentes initiatives et propositions qui ont été prises et élaborées par la province, on peut conclure que l’augmentation d’échelle dans les zones de police limbourgeoises est résolument envisagée. A partir des propositions de fusion qui ont été développées par les zones de police, villes et communes impliquées, nous apprenons que plusieurs zones ont effectivement la volonté de fusionner ou de participer à un accord de coopération plus intensif. La façon dont une fusion ou un accord de coopération se traduit sur le terrain varie en fonction de la structure organisationnelle d’une proposition à l’autre. Elles ont toutes en commun que certains services et fonctionnalités seront centralisés et dirigés centralement. Elles partagent toutes également le souci de l’encadrement financier dans lequel la fonction de police de base doit se concrétiser. Dans ce contexte, une augmentation d’échelle est donc souvent considérée comme une solution possible afin de ne pas seulement résister à cette pression financière mais aussi d’être mieux équipé pour relever les défis futurs.

1. **ÉTUDE DE L’ADHESION A UNE AUGMENTATION D’ÉCHELLE DANS LE LIMBOURG**

5.1. LE LIMBOURG : UN CHAMP D’EXPERIMENTATION IDÉAL POUR UNE AUGMENTATION D’ÉCHELLE DES ZONES DE POLICE LOCALES EN BELGIQUE ?

Plusieurs arguments plaident en faveur d’une réponse positive à cette question. En premier lieu, la province du Limbourg a construit au fil du temps une solide tradition sur le plan de la collaboration intercommunale. Il existe peu de domaines politiques ou de matières administratives dans lesquels une collaboration n’a pas été mise en place dans le Limbourg. Les mêmes arguments que ceux décrits précédemment reviennent systématiquement : rentabilité, maîtrise des coûts, efficacité, en bref la recherche d’une situation win-win pour tous les partenaires participants. Cette culture d’une collaboration intercommunale est manifestement assez solide pour dépasser les clivages politiques et idéologiques. Les considérations économiques sont de plus en plus prépondérantes. Pendant l’étude menée sur le terrain dans les communes limbourgeoises, il est apparu à quel point les services communaux et les services du CPAS étaient pleinement intégrés à certains endroits. Les arguments en ce sens sont multiples : un service meilleur et plus efficace et une gestion des coûts par l’intégration de tâches de gestion. Il va sans dire que l’intégration du CPAS dans l’offre communale des services communaux présente encore d’autres avantages.

Un deuxième atout pour une augmentation d’échelle des zones de police dans le Limbourg est l’absence d’une zone métropolitaine et la présence de nombreuses communes et zones homogènes. Une zone métropolitaine avec une capacité et une norme KUL à l’avenant (Pauwels et al., 2012) bouleverserait toutes les relations et ne serait pas sans conséquence sur une augmentation d’échelle. Dans ce cas, une fusion reviendrait à une extension du territoire de la grande zone et toute forme de collaboration intensive serait ramenée à une extension du service du partenaire le plus grand. Le cas échéant, le maintien de la spécificité des zones (plus) petites est toujours hypothéqué ou alors, il faudrait opter pour une police locale organisée au niveau des quartiers, comme c’est le cas à Bruxelles-Nord. Le problème ne se pose pas dans la province du Limbourg qui ne dispose pas de corps vraiment grands en dehors des corps HAZODI (Hasselt/Zonhoven/Diepenbeek) et GAOZ (Genk/As/Opglabbeek/Zutendaal).

Un autre atout est l’homogénéité entre les communes en termes de morphologie. Plusieurs centres-villes, d’importance limitée, entourés par des communes rurales. En réalité, il n’y a qu’une seule grande différence, à savoir entre l’ancienne région minière avec la composition spécifique de sa population et un contexte socio-économique particulier, et le reste de la province. En partant du concept d’une fonction de police sur mesure, orientée vers la communauté, beaucoup d’arguments plaident en faveur du maintien de cette distinction dans la dimension géographique des processus d’augmentation d’échelle. Le problème est cependant que la zone de l’ancienne région minière s’étend d’ouest en est et comprend plusieurs zones de police. Pour la fonctionnalité de base « intervention », cela aurait pour conséquence qu’il faille conserver plusieurs bases de départ pour les équipes et que les temps d’intervention, surtout la nuit avec un nombre limité d’équipes sur le terrain, pourraient augmenter considérablement. Une mobilité aisée n’est pas évidente dans le Limbourg. Trois des cinq zones de police qui se situent dans l’ancienne région minière contiennent également de nombreuses communes avec une morphologie différente, en plus des anciennes communes minières.

Dans les entretiens avec des intervenants-clés, la mentalité typique de certaines régions a souvent été évoquée. Sans vouloir déroger à la spécificité d’autres régions, trois régions se sont toujours illustrées dans les entretiens : Maasland, Hespengouw et Limburgse Kempen. Il n’est pas tout à fait illogique que des voix se soient élevées pour la prise en considération de ce facteur dans la délimitation géographique de l’exercice d’augmentation d’échelle. En revanche, certains autres critères – importants – tels que l’échelle, la morphologie et la problématique de la criminalité et de la société plaident contre celui-ci. Cela explique pourquoi la mentalité des habitants d’une région déterminée n’a eu qu’un impact limité dans la formulation des propositions finales. Divers répondants ont souligné que l’impact du facteur « mentalité » ne pouvait être exagéré et que celui-ci a tendance à s’estomper par les développements géographiques, même dans le Limbourg.

Un atout important dans le processus d’augmentation d’échelle est la volonté de nombreux intervenants-clés d’élaborer et d’entamer un projet concret d’augmentation d’échelle. Après la fusion de Lanaken et Maasmechelen, trois projets ont été entrepris. Un premier projet concerne la fusion West-Limburg avec la zone Beringen/Ham/Tessenderlo. Nous avons décrit précédemment comment ce projet de fusion avait finalement échoué sur des motifs purement financiers. Le développement du projet est en soi plus que précieux et peut certainement être utilisé dans un projet moins radical d’augmentation d’échelle. Les deux autres projets– le projet de fusion HAZODI/Sint-Truiden, Gingelom, Nieuwerkerken/Kanton Borgloon et le projet de fusion GAOZ/Houthalen-Helchteren sont actuellement mis en attente, même s’ils sont à un stade avancé en termes de développement. Dans le cadre de ce projet, il n’est pas très intéressant de s’attarder davantage sur les motifs pour lesquels les deux projets de fusion ont été interrompus. Dans le cas du projet HAZODI/Sint-Truiden, Gingelom, Nieuwerkerken/Kanton Borgloon, d’autres facteurs jouent un rôle que dans le projet GAOZ/Houthalen-Helchteren. Dans les deux projets, le calendrier strict qui est appliqué suscite toujours certaines tensions parce que chaque partenaire n’est pas en mesure de soutenir ce rythme et a l’impression que l’on ne prend pas toujours le temps nécessaire pour la concertation et la résolution des inévitables divergences d’opinion. Souvent, cette précipitation est considérée par le partenaire le plus petit comme un manque de respect de la spécificité des zones plus petites. Comme indiqué précédemment, tout cela est étroitement lié à la dynamique interne qu’a connue chaque zone depuis le début de la réforme des polices. Nous n’avons pas l’impression que les problèmes dans le projet GAOZ/Houthalen-Helchteren sont insurmontables. Peut-être en va-t-il autrement de l’autre projet qui rencontre plutôt un problème d’acceptation de la forme la plus poussée d’augmentation d’échelle, en l’espèce une fusion. Quoi qu’il en soit, pour les deux projets, tout le travail de réflexion fourni sera plus qu’utile pour ces projets d’augmentation d’échelle ainsi que d’autres, même si ces derniers vont moins loin qu’une fusion. Il en va de même pour les expériences acquises dans le cadre du projet de fusion Lanaken-Maasmechelen. La proposition qu’a élaborée le commissaire d’arrondissement Jo Wiertz est précieuse. Le Limbourg se caractérise par une solide dynamique en matière d’augmentation d’échelle. Le fait que les arguments politiques jouent un rôle en l’occurrence ne doit pas vraiment être qualifié de négatif. L’augmentation d’échelle est toujours une décision politique, surtout dans le contexte de base volontaire dans lequel ces projets s’inscrivent.

L’augmentation d’échelle des zones de police limbourgeoises est également favorisée par l’échelle future des arrondissements judiciaires. Pour le moment, on ne sait pas si le futur arrondissement judiciaire sera encore subdivisé en deux sections. À strictement parler, cette nécessité ne semble pas présente. Contrairement à plusieurs autres nouveaux arrondissements judiciaires, il n’existe pas, dans le Limbourg, de différence notable en termes de situation supralocale qui nécessite une approche individualisée du parquet autre que celle présente au niveau zonal. Qui plus est, l’harmonisation et l’intégration de la politique en matière d’enquêtes et de poursuites entre le niveau local et le niveau fédéral doivent pouvoir se dérouler sans à-coups dans le nouvel arrondissement judiciaire du Limbourg. Étant donné que la police fédérale suit la nouvelle subdivision du paysage judiciaire, la fonction de police spécialisée et l’appui policier seront également harmonisés. Cela n’empêche pas que, pour des phénomènes spécifiques de criminalité, même sur le plan de la fonction de police spécialisée, il soit possible de fournir un travail sur mesure. Pratiquement tous les répondants marquent leur accord avec l’argument selon lequel la recherche locale doit en partie être suprazonale afin de permettre une approche intégrée des phénomènes de criminalité qui sont partagés par plusieurs zones – c’est le cas par exemple des bandes itinérantes et de certaines formes de criminalité liées à la drogue. Des perspectives s’ouvrent alors en faveur d’une action étendue, approfondie et synergique avec la police judiciaire fédérale. Tout cela permettra de mener une politique criminelle efficace et efficiente d’une manière ciblée, avec une capacité policière suffisante et une orientation judiciaire claire.

Les avantages évidents de la réorganisation de la police fédérale pour l’augmentation d’échelle au niveau local s’imposent également sur le plan de la police administrative. Les Dirco d’Hasselt et de Tongres se réunissent déjà, collaborent, se consultent et aplanissent ainsi le terrain pour le Dirco qui restera après le lancement de la réforme. Il faut encore examiner quel sera le nouveau rôle du Dirco une fois que l’appui non opérationnel déconcentré sera mis en place. La fourniture par la police fédérale d’un appui opérationnel sera assurée quoiqu’il en soit par le Dirco. La possibilité de générer des effets d’augmentation d’échelle sur ce plan, en synergie avec les zones locales, dépendra des moyens de la police fédérale. Ces dernières années, la police fédérale a connu de gros problèmes pour assumer ses tâches d’appui à part entière. Par conséquent, elle a transféré ses charges en direction du niveau local (De Schepper & Van Heddeghem, 2012 ; Mulleners, 2012) avec une rectification correspondante de l’organisation et des moyens au niveau local. L’optimisation de la police fédérale prévoit des moyens élargis et une plus grande capacité pour la police des chemins de fer et de la navigation et un engagement déconcentré plus marqué de ces services. Cela doit également profiter au fonctionnement intégré entre les composantes fédérale et locale et, dans un concept d’accords de coopération plus étendus localement, permettra de réaliser une augmentation d’échelle. L’ambition doit être de permettre, au niveau du nouvel arrondissement, le maintien de l’ordre public en faisant passer la capacité hypothéquée presque complètement par les zones de police limbourgeoises et le corps d’intervention, hormis quelques événements exceptionnels. Cette ambition ne pourra être réalisée que si les zones de police existantes procèdent à une augmentation d’échelle.

En d’autres termes, de nombreux bons arguments plaident en faveur de l’augmentation d’échelle des zones de police limbourgeoises. Sur la base de notre analyse des documents et de nos entretiens avec les répondants, il apparaît que les atouts dont dispose le Limbourg sont également perçus et partagés comme tels par le niveau politique et sur le terrain.

Existe-t-il encore des obstacles ou des menaces qui pourraient neutraliser ces atouts à terme, pire encore les supplanter ? Il n’y a certainement pas de difficultés qui soient spécifiques aux zones de police limbourgeoises. En réalité, nous distinguons deux problèmes structurels qui sont caractéristiques du paysage policier belge après la réforme Octopus.

En premier lieu, la composition des zones de police. Nous avons déjà souligné précédemment qu’une grande marge de manœuvre avait été donnée aux responsables politiques au niveau communal lors de la formation des zones de police (Mulleners, 2012). Tout cela a conduit à un grand nombre de petites zones et à une composition de zones pluricommunales dans lesquelles les affinités et relations politiques ont joué un grand rôle (Ponsaers et al., 2012). La principale préoccupation n’était certainement pas de parvenir à une zone pluricommunale homogène qui réunirait surtout des communes axées sur le même centre-ville ou la même commune et qui, sur le plan de la morphologie, sont très comparables. Cela se remarque également dans plusieurs zones pluricommunales du Limbourg et explique pourquoi plusieurs répondants riverains proposent une « défusion » de certaines zones pour ensuite, dans le cadre de l’augmentation d’échelle, constituer de nouvelles zones avec des communes beaucoup plus cohérentes entre elles. Nous évoquerons dans un chapitre suivant la faisabilité et le bien-fondé d’une telle proposition.

Une deuxième menace qui hypothèque certains scénarios d’augmentation d’échelle – en l’espèce, une fusion – réside dans la proportion dotation communale/ dotation fédérale très inégale entre des communes et zones du même type. L’ampleur de la dotation fédérale a notamment été déterminée au début de la réforme des polices par la présence ou non d’une brigade de gendarmerie sur le territoire de la commune. Le cas échéant, la commune recevait une solide dotation fédérale et pouvait limiter son propre apport, par la dotation communale, dans des proportions raisonnables. C’était certes un financement logique et inévitable mais pas toujours juste. Souvent, il s’agissait de communes qui, par le passé, s’étaient également « servi » de la fonction de police payée par l’État et avaient limité leurs propres efforts à un ou plusieurs gardes champêtres. Par le fait qu’à ce jour, personne n’a jamais voulu ou osé toucher au système de financement des zones de police, les communes et les zones qui doivent se contenter d’une dotation fédérale limitée sont encore plus dans le rouge qu’au début du système de financement existant. Entre-temps, la situation a changé car les gendarmes ne sont plus actifs dans les zones qui reçoivent pourtant toujours le même financement pour eux.

La figure 9 présente la situation dans les communes/zones respectives du Limbourg.

**Dotation communale par habitant/Dotation fédérale par habitant**

**Figure 9 – Dotations locales – fédérales par habitant en 2012**

Les expériences liées au projet de fusion West-Limburg – Beringen/Ham/Tessenderlo nous enseignent que l’on ne peut sous-estimer cette situation financière différente entre les zones. De trop grandes distorsions entre les zones sur le plan de la proportion entre la dotation communale et la dotation fédérale justifient la situation financière difficile actuelle dans laquelle se trouvent les communes, face à un fossé quasi impossible à franchir. La carte précédente le montre clairement. Comme indiqué précédemment, il est inimaginable de préserver les déséquilibres financiers en cas de fusion de communes et zones similaires (Mulleners, 2012). Il n’en va pas de même pour d’autres formes moins radicales d’augmentation d’échelle (voir plus loin).

5.2 RÉSULTATS

Dans ce volet, nous présenterons les résultats de l’analyse en fonction des interviews. Comme indiqué précédemment dans le volet méthodologique, il est possible de dégager des schémas dans les données recueillies. Par ailleurs, ces schémas sont renforcés par la *saturation des données* qui s’est produite pendant l’étude sur le terrain.

5.2.1 UN LARGE CONSENSUS SUR L’ADHESION ET LES CONDITIONS CONNEXES

Avant de nous attarder sur les résultats de l’enquête auprès des intervenants-clés, il convient de formuler quelques constatations générales.

En premier lieu, il faut préciser que tous les entretiens se sont déroulés dans une atmosphère ouverte et constructive. Aucune des intervenants-clés interrogés n’a refusé un entretien et nous avons reçu un accueil particulièrement chaleureux et hospitalier. Les interlocuteurs limbourgeois ont fait honneur à la réputation de leur province.

A un entretien près, qui s’est déroulé par téléphone en raison de problèmes d’agenda insolubles, il s’agissait toujours d’entretiens *face-to-face*. C’était un choix délibéré afin d’éviter les influences réciproques et la pression informelle du groupe, propre à un entretien de groupe. La liste des thèmes a constitué le fil conducteur des entretiens, sans pour autant les orienter strictement. Les thèmes abordés étaient ceux dont l’interlocuteur voulait parler dans la conversation. Le but principal était en effet de vérifier ce que pensaient les interlocuteurs de l’augmentation d’échelle et ce qu’impliquait précisément pour eux l’adhésion à une augmentation d’échelle. Le fait qu’un anonymat complet ait été assuré pour les déclarations faites a été apprécié, même si la plupart des interlocuteurs ont affirmé de but en blanc qu’ils ne voyaient aucun inconvénient à ce que leur avis soit publié. Étant donné que notre mission consistait finalement à vérifier l’adhésion à une augmentation d’échelle, il ne nous a pas semblé pertinent de résumer les déclarations faites et nous nous sommes par conséquent résolus à préserver absolument la confidentialité des entretiens.

En deuxième lieu, nous partons également du point de vue qu’il s’agit ici de la première phase d’un processus d’augmentation d’échelle qui se concrétisera par la suite dans des accords de coopération. Certaines déclarations, par exemple à propos des zones de police avec lesquelles une participation à une augmentation d’échelle est souhaitée ou non, pourraient perturber inutilement le processus. Dans ce cadre, il convient de rappeler que toute forme d’augmentation d’échelle se fonde sur la volonté pure. Aucune zone ne peut être forcée à une augmentation d’échelle.

Soit dit en passant, nous voulons formuler une deuxième constatation : aucun bourgmestre ou chef de corps ne dit ‘non’ à une augmentation d’échelle. Plusieurs bourgmestres et chefs de corps nous ont confié qu’ils n’étaient pas d’emblée demandeurs d’une augmentation d’échelle. Dans la foulée, ils ajoutent cependant qu’ils ne seraient pas opposés à des accords de coopération pour autant, du moins, que certaines conditions connexes soient remplies. Toutefois, c’est le cas de tous les bourgmestres et chefs de corps. Chacun d’eux pose des conditions connexes et cela nous semble on ne peut plus normal.

Une troisième constatation importante : les bourgmestres ne montrent que peu, voire pas d’enthousiasme à la perspective d’une fusion. Pratiquement tous les bourgmestres, dans cette phase de réflexion à propos d’une augmentation d’échelle, se montrent hésitants à propos du concept de «fusion de zones de police ». Les exceptions sont les bourgmestres impliqués dans les pourparlers en vue d’une fusion, et encore pas tous. Tout le monde sait que les deux projets, le projet ‘GAOZ/Houthalen-Helchteren’ et le projet ‘HAZODI, Sint-Truiden/Gingelom/Nieuwerkerken et Kanton Borgloon’ ont entre-temps été mis en attente. Nous avons l’impression que plusieurs facteurs ont été pris en compte dans cette décision. Notre enquête a assurément joué un rôle, ce qui est logique. On peut se figurer que l’on veuille attendre le résultat de l’enquête sur l’adhésion avant de poursuivre sur la voie empruntée. C’est certainement le cas pour les partenaires qui ne sont pas pleinement convaincus de la direction à suivre et il y en a dans les deux projets – fût-ce pour des raisons différentes. Jusqu’à présent, les deux projets ont fait l’objet d’un planning très rigide, d’un rythme soutenu et de discussions. Cette façon de procéder est très défendable parce qu’il y a fort à craindre que les entretiens préalables à la fusion traînent en longueur et finissent par échouer. Cependant, il est normal que les zones partenaires, dans la situation particulière où elles se trouvent parfois, ne vivent pas toutes bien ce rythme soutenu et aspirent donc à une pause pour tout laisser décanter. Il ne faut certainement pas en conclure que les deux projets sont aux oubliettes.

En dehors des deux projets, nous n’avons rencontré que deux bourgmestres réellement favorables à une fusion. Tous les autres bourgmestres sont favorables à une augmentation d’échelle sous la forme d’une collaboration approfondie dans tous les domaines et composantes de l’organisation et du fonctionnement qui offrent des opportunités. Toutefois, il faut remarquer qu’aucun bourgmestre n’exclut une fusion à moyen terme. À court terme, ils préfèrent une forme d’augmentation d’échelle moins radicale et surtout moins formaliste. Les expériences dans la seule zone fusionnée du pays, Lanaken-Maasmechelen, nous montrent que le processus de fusion peut prendre plusieurs années avant de savoir réellement où l’on veut aller. Apparemment, ce laps de temps en dissuade plus d’un et les nombreux partisans d’une augmentation d’échelle veulent en tirer plus rapidement les avantages.

Parmi les chefs de corps de la police locale, il en va autrement et les avis sont beaucoup plus partagés. Plusieurs chefs de corps optent résolument pour une fusion avec, de préférence, plusieurs zones de police. Un groupe aussi important de chefs de corps se montre plus réticent. Sans que cet argument ait été évoqué, il n’est pas exclu que les perspectives professionnelles jouent un rôle en l’occurrence. Le réalisme est surtout présent dans ce dernier groupe. Ils savent que, politiquement, les bourgmestres n’adhèrent pratiquement pas à une fusion et que finalement, ce sont eux qui prennent la décision.

Géographiquement, des points de vue similaires se dégagent. Plusieurs bourgmestres plaident pour faire coïncider *partiellement* l’augmentation d’échelle des zones de police avec les zones d’incendie. Nous insistons sur le *partiellement* parce que l’on veut manifestement plus de zones de police dans l’augmentation d’échelle qu’il n’y a de zones d’incendie, surtout à court terme. Le même raisonnement est suivi pour les régions de soins. À la fin de ce rapport, nous présenterons un grand nombre de scénarios en ce qui concerne la délimitation géographique des zones de police qui pourraient collaborer dans le contexte d’une augmentation d’échelle. Tous ces scénarios nous ont été communiqués par nos répondants et emportent un certain intérêt.

Les chefs de corps qui sont favorables à une fusion entre un nombre raisonnable de zones de police sont guidés par d’autres considérations. Ils savent parfaitement quel objectif ils voudraient atteindre au moyen d’une telle organisation et ont une vision affûtée de la façon dont ils organiseraient les services de police, le cas échéant. Autrement dit, ils aspirent à une fusion à partir d’une philosophie policière clairement délimitée et cernent bien comment ils doivent agencer leur organisation pour atteindre leurs objectifs. Cela ressort manifestement des documents qui nous ont été fournis, en ce qui concerne à la fois les projets de fusion en cours, mais aussi des propositions concrètes qui n’ont pas encore été discutées. Ce n’est pas un hasard non plus si les adeptes d’une fusion géographiquement étendue qui garantit également une capacité raisonnable se retrouvent parmi les chefs de corps des zones actuelles plus étendues.

Une quatrième constatation porte sur la congruence importante des déclarations des répondants. L’opinion est la même sur l’augmentation d’échelle. Les conditions connexes pour l’envisager sont identiques pour la grande majorité des bourgmestres et chefs de corps. Pour tous, l’ancrage local est une condition *sine qua non*. Pratiquement tous les répondants envisagent de la même manière le collège de police, le conseil de police et le conseil zonal de sécurité. Ils partagent les mêmes attentes sur le plan de la police fédérale et de la province. Cette unanimité n’est pas illogique. Elle démontre qu’après plus de dix ans, la réforme des polices est devenue un acquis parmi les premiers intéressés. On épingle avec réalisme les inconvénients et l’on a une idée assez claire de la façon d’y remédier. On est pleinement conscient des atouts du modèle policier belge : un ancrage local solide, une politique de sécurité et de police *bottom-up*, une solide interaction entre les chefs de corps de la police locale et les autorités, les bourgmestres et le procureur du Roi (le « triangle ») en garantie d’une fonction de police orientée vers la communauté et contrôlée démocratiquement. On veut préserver tout cela à l’avenir, même dans un contexte d’augmentation d’échelle que l’on estime nécessaire.

Une dernière constatation porte sur l’issue des entretiens avec les autres acteurs interrogés. Leur analyse part de leur propre point de vue, mais il faut souligner la manière dont ils s’inscrivent dans le concept d’augmentation d’échelle. Les représentants interrogés de la police fédérale sont pleinement convaincus que leur soutien de la fonction de police locale doit être différent et meilleur et perçoivent de nombreuses opportunités dans la réforme imminente de la police fédérale. La déconcentration de l’appui et l’augmentation d’échelle dans la police fédérale devraient générer des effets positifs sur l’harmonisation et, partant, sur le fonctionnement intégré. Les syndicats, pour leur part, s’intéressent - à juste titre - aux intérêts du personnel et veulent qu’une attention suffisante soit accordée à la politique en matière de ressources humaines en cas d’opération d’augmentation d’échelle. Leur apport est indispensable dans le modèle de concertation.

Enfin, cette conclusion générale : tous les répondants s’entendent pour affirmer qu’une augmentation d’échelle est un **travail sur mesure**, à la fois sur le plan de la forme, du contenu et de la délimitation géographique.

5.2.2 LES BOURGMESTRES : LARGE UNANIMITÉ À PROPOS DE LA MÉTHODE À SUIVRE

Nous énumérons les principales déclarations et remarques des bourgmestres. Afin d’obtenir une réponse précise à la question de savoir s’ils sont demandeurs d’une augmentation d’échelle, des explications sur les différentes formes de collaboration qui relèvent de la notion d’augmentation d’échelle, en ce compris la fusion, ont été données au début de chaque entretien. Au point précédent, nous avons déjà souligné qu’à quelques exceptions près, les bourgmestres ne souhaitent pas de fusion des zones de police à court terme, étant favorables à une collaboration étroite et intensive.

**À propos de la collaboration et des conditions connexes**

À ce propos, nous épinglerons encore quelques déclarations. Une fusion ne peut jamais être entamée pour des motifs négatifs tels que des problèmes financiers, l’impossibilité de trouver un chef de corps ou la répartition des charges. La transparence dans le processus décisionnel et dans le déroulement sous forme de processus des entretiens préalables à la fusion est indispensable pour mener à bien le processus de fusion. La confiance entre les partenaires à la fusion est une condition connexe nécessaire. Une fusion peut prendre rapidement plusieurs années et est définitive. Une fusion exerce une pression importante sur la culture au sein du corps. Fusionner la culture existante du corps de police et – finalement – la remplacer par une nouvelle culture est un grand défi qui demande du temps, même s’il est essentiel. Enfin, plusieurs bourgmestres ont indiqué qu’une réduction des coûts en cas de fusion était résolument illusoire. Une fusion est certes entreprise dans l’intention de réduire les coûts mais, au fil du temps, on observe une augmentation des coûts (voir aussi 3.3). Par conséquent, l’écrasante majorité des bourgmestres sont demandeurs de la collaboration la plus poussée possible. Il doit s’agir d’une collaboration ‘engagée’. Autrement dit, la décision de collaborer, les modalités de la collaboration, les engagements que contracte la zone et les contre-prestations convenues sont ancrés dans le processus décisionnel politique et traduits dans le document qui exprime les engagements de la police locale, à savoir le plan zonal de sécurité. Cette dernière option a été soumise aux répondants et elle a été largement approuvée. Si nous parlons plus loin d’augmentation d’échelle, c’est cette forme de collaboration qui est visée.

Comme indiqué précédemment, peu de bourgmestres ne sont pas demandeurs d’une augmentation d’échelle. La plupart le sont et certains le sont même avec beaucoup d’insistance. Tous les services (*front & back-office)* peuvent en l’occurrence être envisagés. Il faut veiller à la cohérence et non pas déboucher sur un ensemble confus de mesures isolées, comme c’est le cas des protocoles de collaboration basés sur la PLP 27 (cf. supra). Les zones de plus grande taille peuvent être le moteur d’un processus d’augmentation d’échelle. Nous avons pu constater que c’était effectivement le cas. Les conditions connexes cumulées pour une augmentation d’échelle sont :

1. un service meilleur et plus efficace qui se traduit notamment par une plus grande présence policière et des temps d’intervention courts ;
2. au moins le maintien de la police de proximité au niveau actuel et de préférence une extension de la police de proximité, notamment par le biais de l’action de quartier ;
3. l’augmentation d’échelle doit assurer une meilleure gestion des coûts. La fonction de police ne peut occasionner plus de coûts – et de préférence moins – et la rentabilité de l’investissement dans la fonction de police doit être plus élevée ;
4. l’augmentation d’échelle doit permettre aux zones de police de développer des spécialisations.

Certains bourgmestres d’une petite commune qui fait partie d’une zone pluricommunale et qui bénéficie aujourd’hui d’un niveau raisonnable de fonction de police craignent de ne plus s’en sortir en cas d’augmentation d’échelle et d’assister à une régression du niveau de leur fonction de police. Cela n’empêche pas qu’ils prennent en compte les avantages manifestes d’une augmentation d’échelle. Il s’agit plus de leur voix dans l’ensemble de la fonction de la police et de leur crainte de ne pouvoir conserver ce qu’ils ont aujourd’hui. Les bourgmestres des communes plus petites ne veulent pas que le service policier diminue en cas d’augmentation d’échelle. Par conséquent, ils plaident en faveur du maintien d’un poste de police ou d’antennes à partir desquels s’exercera l’action de quartier. Certains veulent loger la police de quartier à l’administration communale. C’est pour les mêmes raisons que le CPAS aussi a été intégré, en plusieurs endroits, aux services administratifs communaux : une action synergique et une plus grande efficacité dans le traitement des dossiers individuels qui nécessitent plus qu’une intervention policière. Par ailleurs, de nombreux services et activités de *back-office* peuvent être réglés ensemble, ce qui bénéficie à la gestion des coûts. Tous les bourgmestres s’entendent sur le fait que l’on ne peut économiser sur l’action de quartier. La police de proximité est pour eux l’émanation de la fonction de police orientée vers la communauté et un pilier dans la politique locale de sécurité intégrale et intégrée dans laquelle le bourgmestre est un acteur de premier plan.

Comme cité précédemment, de nombreux bourgmestres souhaitent que, dans une perspective géographique, on tienne compte de la structure des futures zones d’incendie, lors du regroupement des zones de police dans un trajet de collaboration intensif, fût-ce sans aspirer à une telle ampleur. En tout cas, il s’agit également de parvenir, sur le fond, à une synergie entre les zones de police dans l’augmentation d’échelle avec les régions de secours et les régions de soins. Cela doit être bénéfique à la politique intégrale et intégrée en matière de sécurité. À ce propos, certains bourgmestres pensent à un centre de sécurité.

Le paysage financier hétérogène de la police locale du Limbourg ne rend pas la tâche facile. Bien entendu, ce n’est pas que chaque commune d’une zone fusionnée doive contribuer financièrement dans une même mesure, mais poursuivre la situation actuelle n’est pas une évidence non plus en cas de fusion. Si la dotation fédérale ne peut être la même pour tous – ce qui est effectivement le cas, une fusion devient très difficile. Une répartition des charges entre les communes partenaires n’est pas évidente non plus, comme nous l’enseignent les expériences de fusion entre les zones de police West-Limburg et Beringen/Ham/Tessenderlo. Une collaboration intensive est moins affectée par le paysage financier hétérogène. En effet, la collaboration est mise en place avec le flux de moyens existants. Celui qui veut un renforcement et une amélioration du service doit être prêt à apporter une contribution financière plus élevée. Le maintien du service existant, sachant qu’il n’est certainement pas question d’une fonction de police de base à part entière, n’est pas plus une option, car les zones attenantes doivent, dans ce cas, lui venir en aide sans qu’il soit question de réciprocité.

Une augmentation d’échelle sous la forme d’une collaboration intensive soudée ne peut fonctionner que si les chefs de corps harmonisent réellement leur politique et leur fonctionnement. C’est pour cette raison que l’homogénéité entre les communes et zones participantes est si importante sur le plan morphologique. Une augmentation d’échelle sous cette forme peut aussi influencer positivement la culture des divers corps dans l’accord de collaboration. Il serait souhaitable de soutenir les processus d’augmentation d’échelle par une formation et un training parallèles dispensés dans l’école de police provinciale.

**À propos de la police judiciaire et administrative**

Les bourgmestres limbourgeois ont une vision claire et arrêtée de la façon dont la police locale fonctionnerait et serait organisée au mieux dans un contexte d’augmentation d’échelle. Ils s’entendent sur le fait que la recherche locale doit en partie être organisée à un niveau suprazonal, en synergie avec la police judiciaire fédérale, pour aborder des phénomènes criminels qui, par définition, sont de nature suprazonale (voir supra). Le procureur du Roi pourra optimiser alors sa capacité d’enquête en fonction d’une politique d’enquête ciblée. La conviction des bourgmestres dans la plus-value de la police intégrée reste élevée et leurs attentes à l’égard des réformes annoncées dans la police fédérale le sont tout autant. La déconcentration du soutien au niveau de l’arrondissement devrait conduire à pouvoir fournir un appui ciblé sur la demande, en ce qui concerne les fonctions d’appui cruciales – personnel, logistique, informatique et finances. Un appui déconcentré donnera un solide coup de pouce aux effets d’augmentation d’échelle, à la fois en termes d’efficacité et d’économies. Une augmentation de l’efficacité est attendue également par la collaboration entre la police judiciaire fédérale unifiée et la recherche locale opérant au niveau suprazonal.

Dans le domaine de la police administrative, des opportunités se présentent également. Comme indiqué supra, l’objectif à l’avenir est de limiter la fourniture d’Hycap au nouvel arrondissement, à quelques exceptions près. Une augmentation d’échelle sous la forme d’une collaboration poussée et soudée permettra de mieux organiser la fourniture d’HyCap que ce n’est le cas aujourd’hui. Avec la réforme de la police fédérale, il reste un Dirco dans le nouvel arrondissement judiciaire. Cela doit faciliter l’organisation de l’HyCap et de l’appui opérationnel et permet de plaider en faveur des deux Dirco limbourgeois qui n’ont pas attendu la mise en place de la réforme pour exercer leurs tâches conjointement, à partir d’un site partagé.

Un autre domaine est celui du maintien de l’ordre administratif, où de nombreuses initiatives nouvelles se développent. Plusieurs bourgmestres veulent ainsi lutter contre la prolifération d’organisations criminelles dans le tissu socio-économique local. C’est une stratégie qui est appliquée avec succès depuis des années aux Pays-Bas, notamment par le biais de la législation BIBOB[[4]](#footnote-4). Les bourgmestres, hors du Limbourg, ont également des projets en ce sens. L’expertise présente dans les services centraux de la police fédérale doit être transmise au niveau local.

Tous les bourgmestres s’entendent sur le fait qu’une augmentation d’échelle doit s’accompagner d’un ancrage local de la politique en matière de police et de sécurité. Il s’agit pour une part importante de l’action de quartier, mais il y a plus. Dans le prolongement du concept d’une fonction de police orientée vers la communauté, la spécificité de la commune, les questions prioritaires liées à la qualité de vie et à la sécurité doivent être reprises dans toutes les fonctionnalités de base et être ancrées dans le plan zonal de sécurité.

**À propos du collège de police et du conseil de police**

En ce qui concerne les organes politiques policiers, les bourgmestres sont à l’unanimité satisfaits du collège de police. Les bourgmestres des communes plus petites se sentent aussi impliqués et connus au sein de cet organe. En revanche, ils s’expriment négativement, avec une unanimité quasi équivalente, sur le conseil de police qu’ils décrivent comme une assemblée coûteuse sans grande valeur ajoutée pour la politique policière. Dans la proposition d’une augmentation d’échelle avec une collaboration étroite, les conseils de police des zones de police coopérantes continueront à jouer leur rôle actuel. En cas de fusion, il n’en ira pas ainsi et on parviendra inévitablement à une composition pondérée du conseil de police, ce qui limite l’apport des communes plus petites à un niveau que certains bourgmestres considèrent comme une méconnaissance de la spécificité et de l’apport des communes. Le conseil zonal de sécurité peut compter sur un meilleur accueil, même s’il faut souligner que le potentiel de cet organe n’est pas toujours exploité dans la mesure prévue par le législateur Octopus.

**À propos de l’Euregio Meuse-Rhin et de la province**

Les bourgmestres du nord, de l’est et du sud du Limbourg demandent la prise en compte de la réalité de l’Euregio Meuse-Rhin dans l’exercice d’augmentation d’échelle. Ces zones subissent les effets de phénomènes criminels et d’autres phénomènes de nuisance qui trouvent leur origine ou sont renforcés dans l’Euregio Meuse-Rhin (Fijnaut & De Ruyver, 2008). Même si la collaboration structurelle au sein de leur région est assez faible pour le moment, il semble évident que l’on ne puisse le faire sans aborder le sujet, surtout que les Pays-Bas s’emploient pleinement au remplacement de la police nationale.

Enfin, il ne faut pas oublier le rôle de la province. Autrement dit : quel rôle les bourgmestres envisagent-ils pour la province dans cet exercice d’augmentation d’échelle ? La réponse est simple et sans équivoque : la province doit faciliter, modérer, au besoin coordonner mais certainement pas diriger. Le gouverneur peut jouer un rôle très important à condition qu’il se place au-dessus des relations. Par ailleurs, un rôle est envisagé pour la province, à savoir l’organisation d’achats conjoints d’équipements et de matériel spécialisés.

* + 1. LES CHEFS DE CORPS : POSITION CLAIRE

**À propos de la collaboration et des conditions connexes**

Interroger les chefs de corps sur une question policière comme l’augmentation d’échelle donne toujours des résultats mitigés. Il y a des chefs de corps qui font rapidement abstraction du fait que la décision d’augmentation d’échelle est surtout une décision politique et qui donnent leur avis. Ils envisagent donc, en tant qu’expert policier, les possibilités de mettre sur pied une organisation solide qui satisfait à toutes les exigences d’une organisation policière efficace. Le facteur des coûts n’intervient pas dans un premier temps. Ce groupe de chefs de corps est favorable à une fusion et tout ce qu’elle implique. Ils ne font pas le travail à moitié avec une nouvelle organisation issue d’une fusion complète des cadres existants et le déploiement d’une nouvelle culture de corps. Ils estiment qu’une augmentation d’échelle sous la forme d’une collaboration étroite ne crée pas assez d’engagement et optent pour une situation durable par le biais d’une fusion. Une fusion est également profitable pour les zones et communes plus petites qui en font partie. Souvent, celles-ci pourront bénéficier de certaines spécialisations présentes dans la ville avec laquelle elles fusionnent. L’exemple classique entre-temps est le juriste spécialisé dans les affaires du personnel. Cinq à six zones de police voient ce groupe comme le maximum absolu.

En réalité, ce point de vue est défendu dans les zones Limburg-Noord, Maasland, Limburg-Zuid et Limburg-West ainsi que dans le centre qui, pour des raisons traditionnellement politiques, est scindé en deux zones. Ils plaident en faveur de zones avec trois cents équivalents temps plein, en mesure de fournir un service de police à part entière et de qualité où missions générales et spécialisations peuvent coexister. Leur vision de la police de proximité va au-delà de la police de quartier mais, inversement, ils estiment aussi que l’on ne doit pas faire des équipes de quartier un prolongement de l’intervention.

L’autre groupe de chefs de corps considère la réalité politique et se laisse guider par la certitude que la grande majorité des bourgmestres, surtout les bourgmestres des zones et communes plus petites, ne veulent rien savoir d’une fusion. Ils sont parfaitement satisfaits avec une augmentation d’échelle sous la forme d’une collaboration intensive. Une collaboration intensive exige une harmonisation du fonctionnement. L’exemple donné à ce propos est un officier de police judiciaire et/ou un officier de police administrative qui opérerait pour plusieurs zones dans le cadre d’un accord de coopération de la sorte.

L’ampleur que peut prendre un accord de collaboration étroite est déterminée par les opportunités qui se présentent. Les conditions connexes en cas d’augmentation d’échelle sont :

1. l’aspect spatial : avec quelles zones peut-on organiser un service de police qui peut être qualifié de fonctionnel, notamment en ce qui concerne les délais d’intervention ;
2. les effets d’échelle sur le plan de l’économie d’entreprise ;
3. une plus grande qualité du service ;
4. l’aspect « ressources humaines » ne peut pas être négligé non plus. Le personnel doit percevoir les opportunités qu’offre l’augmentation d’échelle et se montrer prêt à s’impliquer dans la réalité d’une augmentation d’échelle. Cela suppose de s’impliquer dans le processus d’augmentation d’échelle et de « grandir » dans les nouvelles organisation et culture ;
5. pour gagner en capacité et réaliser des effets d’échelle, on ne peut se laisser absorber par l’ajout de nouvelles tâches et missions dans la logique que « si l’on a plus de moyens, on attend plus de nous ». Inévitablement, on arrive alors au cœur du débat – devenu entre-temps obsolète – des tâches-clés, qui a été demandé et annoncé il y a si longtemps déjà mais n’a jamais été mené avec sérieux et en profondeur à ce jour. Si de nouvelles missions sont confiées, le gain prévu de capacités sera rapidement neutralisé.

En ce qui concerne la collaboration étroite, tous les chefs de corps veulent qu’il s’agisse d’une collaboration engagée et non sans engagement. Une augmentation d’échelle doit partir du concept de la sécurité intégrale. En cas de déploiement géographique d’une augmentation d’échelle, il faut travailler à partir des centres-villes et ensuite essayer de composer les entités les plus homogènes possibles sur le plan morphologique.

**À propos de la police administrative et judiciaire**

Le déploiement suprazonal de la recherche est logique et souhaitable, mais il doit intervenir de manière transparente et il se veut également un lien avec le niveau local. Ce dernier évolue d’un phénomène à l’autre. Tous les chefs de corps estiment qu’un ancrage local est essentiel mais certains soulignent qu’il faut oser s’en départir après un moment. L’ancrage local est souvent associé à la police de quartier et, surtout dans les corps plus petits, la pression est grande pour utiliser également les services de quartier en cas d’intervention et de maintien de l’ordre public (notamment pour compenser le statut financier moins avantageux).

Enfin, en ce qui concerne le processus d’augmentation d’échelle, les chefs de corps soulignent qu’il ne peut aboutir que si l’on adopte une approche ‘*bottom-up’* et que chaque commune partenaire est pleinement impliquée, d’emblée, dans les différentes étapes (voir le volet recommandations). Il faut éviter que ‘le pouvoir du plus grand nombre’ intervienne et que les partenaires plus petits aient le sentiment que leur avis ne compte pas. Dans ce cas, on risque d’entrer dans un processus de perte d’implication qui se soldera, à terme, par le refus d’encore contribuer financièrement (comme déjà décrit précédemment). Les chefs de corps sont convaincus de la nécessité d’un ancrage local de la police même s’ils mettent d’autres accents lorsqu’il s’agit de concrétiser ce concept. À cet égard, certains considèrent surtout ou exclusivement la police de quartier. D’autres y ajoutent les équipes d’intervention. Certains chefs de corps s’accrochent au concept du poste de police fixe, d’autres donnent la préférence à des antennes plus flexibles qui, selon eux, suffiront pour garantir l’accessibilité et la visibilité de la police. Quelques chefs de corps soulignent que l’assurance de l’ancrage local est une question purement organisationnelle. La zone de Bruxelles-Nord prouve depuis des années déjà avec succès que l’on peut même organiser un corps de grande ville lié à un quartier.

**À propos du collège de police et du conseil de police**

À propos des organes politiques policiers, la position des chefs de corps diffère de celle des bourgmestres. Leur attitude à l’égard du conseil de police est plus nuancée. Tout dépend comment on utilise le conseil de police. Selon plusieurs chefs de corps, le conseil de police peut être une bonne assemblée pour expliquer la politique policière et en discuter. Il faut remarquer que les bourgmestres pensent davantage en termes de pouvoir alors que, pour les chefs de corps, il s’agit d’être le patron dans sa propre organisation. Certains chefs de corps ne sont pas partisans d’utiliser, en cas de fusion, le système des voix pondérées dans le conseil de police. Ils craignent que ce système ait un effet négatif sur l’implication des communes plus petites. Selon plusieurs chefs de corps, le critère primordial est l’implication de tous les bourgmestres. C’est la raison pour laquelle les collèges de police fonctionnent si bien et constituent une plus-value, même pour les chefs de corps. Il en va de même pour le conseil zonal de sécurité. Les chefs de corps estiment essentiel que tous les bourgmestres soient impliqués dans l’action du conseil zonal de sécurité. Cet organe est sous-exploité dans plusieurs zones, mais doit jouer un rôle important dans un concept d’augmentation d’échelle en tant qu’instrument politique et en tant que garant de l’ancrage local de la politique de sécurité et de l’action de la police locale.

Les chefs de corps s’expriment peu à propos de l’appui de la police fédérale, tant sur le plan opérationnel que non opérationnel. Plusieurs ont des questions concrètes en matière de soutien matériel, comme l’appareil de lecture pour les téléphones mobiles. Des accords-cadres supplémentaires sont nécessaires. Sur le plan de l’appui non matériel, il reste également de nombreuses questions concrètes, comme l’assistance juridique en cas de procédure disciplinaire. Le remplacement de l’appui déconcentré (service PLIF) est attendu impatiemment. L’offre d’appui de la police fédérale est trop axée sur l’offre et pas assez sur la demande pour le moment. Une augmentation d’échelle dans le cas de la police locale est l’occasion idéale de revoir la proportion police fédérale et police locale, définie notamment dans le COL 2. Par ailleurs, l’action synergique avec la police fédérale ne peut se limiter à l’appui et au pilier judiciaire, car les composantes police des chemins de fer, police de la route et police de la navigation, des éléments du pilier administratif, doivent également être impliquées dans l’exercice.

**À propos de l’Euregio Meuse–Rhin**

Enfin, en ce qui concerne la prise en compte de l’Euregio dans l’exercice d’augmentation d’échelle, les chefs de corps des zones dans lesquelles le facteur « frontière » (pays ou langue) joue un rôle, tout comme leurs bourgmestres, s’y montrent favorables. Ils renvoient aux phénomènes connus dans l’Euregio Meuse–Rhin : criminalité et nuisances liées à la drogue, bandes itinérantes et gangs de motards.

5.2.4 LES ACTEURS IMPLIQUÉS DIRECTEMENT : PROCUREUR DU ROI, DIRCO, DIRJUD, COMMISSAIRE D’ARRONDISSEMENT

Il faut remarquer que l’autorité judiciaire, les partenaires de la police fédérale et aussi le représentant de la province adoptent des points de vue très similaires à ceux des bourgmestres et des chefs de corps.

Les deux procureurs du Roi sont très favorables à une augmentation d’échelle. L’idée d’une mobilisation suprazonale partielle de la recherche locale, en synergie avec d’autres services de recherche locaux et avec la PJF, leur semble excellente et une solution possible aux problèmes de capacité et de compétences techniques qui se posent surtout au niveau des petits services de recherche. Cette augmentation d’échelle de l’action locale de recherche permettra également d’aborder les phénomènes suprazonaux de criminalité là où ils se posent dans l’arrondissement. Évidemment, il y a des limites à la mobilisation de la recherche locale dans l’approche des phénomènes suprazonaux. Elle ne peut déboucher sur la mobilisation de la recherche locale pour combler les déficits de la police fédérale. L’école de police limbourgeoise peut apporter une contribution importante au développement des compétences nécessaires en matière de recherche et d’action intégrée en cas d’augmentation d’échelle. À ce propos, plusieurs répondants ont fait remarquer que, dans les projets de fusion en cours, le rôle et l’apport de la police fédérale ont été rejetés. C’est déplorable parce que cela nuit souvent à l’action intégrée nécessaire dans le paysage policier.

Les représentants de la police fédérale voient de nombreuses opportunités à une augmentation d’échelle des zones de police. Liée à l’augmentation d’échelle dans la justice et la police fédérale, une augmentation d’échelle de la police locale permettra quoi qu’il en soit une harmonisation plus aisée. Plusieurs répondants affirment qu’en cas d’augmentation d’échelle, l’accent doit être placé sur les aspects opérationnels. C’est plus facile lorsqu’il est question de zones homogènes. Le conseil zonal de sécurité est considéré par ces acteurs comme un instrument important dans le processus d’augmentation d’échelle. Ils soulignent que le potentiel du conseil zonal de sécurité n’a pas été suffisamment exploité. Les répondants s’entendent sur le fait que tant l’appui opérationnel que l’appui non opérationnel de la police fédérale ne sont pas ce qu’ils devraient être. Leur avis sur le rôle de la province dans le processus d’augmentation d’échelle concorde avec le point de vue des bourgmestres et des chefs de corps. Enfin, ces répondants estiment également que la perspective eurégionale doit être prise en compte dans l’exercice d’augmentation d’échelle. En ce qui concerne le sud et le sud-est du Limbourg, il s’agit surtout de Liège. Ils ont constaté également que la collaboration dans l’Euregio Meuse–Rhin se fondait surtout sur des contacts personnels et n’était pas assez structurelle.

5.2.5 Les représentants des syndicats de police (SLFP, SNPS, CSC, CGSP)

Les syndicats de police soulignent la réalité d’une certaine fatigue du personnel à la perspective d’une réorganisation. Le capital humain est le plus important dans l’action de la police. A priori, les représentants des syndicats policiers ne sont pas négatifs à la perspective d’une augmentation d’échelle. Il est fait référence à la possibilité d’augmenter l’impact opérationnel de manière à créer notamment de meilleures possibilités de se spécialiser et d’augmenter le niveau des prestations opérationnelles. L’opportunité d’améliorer le fonctionnement des Carrefours d’information d’arrondissement et d’ainsi mieux diriger les équipes sur le terrain est évoquée également. De même, des possibilités sont offertes de continuer à mettre en place l’ANPR et d’étendre l’utilisation de caméras sans opérateur. Une défusion de certaines zones de police n’est pas estimée opportune par la plupart des représentants.

Cela ne signifie pas que les interlocuteurs n’aient pas de réserves à la perspective d’une augmentation d’échelle. Ils expriment certaines inquiétudes quant à la direction et l’organisation des corps de police en cas d’augmentation d’échelle. Il faut éviter de créer une concentration hiérarchique au sein de l’organisation policière de telle sorte que peu de policiers se retrouvent effectivement sur le terrain et se chargent de la police de première ligne. Par ailleurs, le risque que les dirigeants perdent leurs connaissances du terrain et que l’on soit surchargé de tâches administratives est également souligné. Les cadres moyens au sein de la police croulent trop souvent sous les tâches administratives de telle sorte que l’appui opérationnel est mis en péril, selon certains représentants. Par ailleurs, ils soulignent également que les qualités de leadership et de gestion sont indispensables pour les chefs de corps et que les officiers de police doivent être effectivement impliqués dans la politique policière. En cas d’augmentation d’échelle, certains représentants suggèrent de mettre en place un modèle organisationnel imposé par la hiérarchie, ce qui mettrait fin à la prolifération des modèles organisationnels. Un modèle imposé générerait plus d’unité entre les zones. La politique et les processus de travail des zones de police doivent quoiqu’il en soit être harmonisés davantage. A l’heure actuelle, les différences réciproques sont trop importantes.

Une autre inquiétude est qu’une augmentation d’échelle débouche sur un exercice d’économie tel qu’il ne sera plus guère question d’une augmentation de l’impact opérationnel.

Les domaines sur lesquels on pourrait économiser, selon les représentants, sont : les dispatchings, la gestion commerciale (informatique, achats et logistique) et les fonctions dirigeantes et administratives.

L’augmentation d’échelle ne peut pas conduire non plus à une présence renforcée dans les grandes communes et à une présence réduite dans les communes plus petites. La réalité est aujourd’hui que les centres-villes absorbent toutes les capacités en matière d’intervention et de recherche. On plaide donc très explicitement en faveur d’un ancrage local de la police dans les différentes villes et communes.

Par ailleurs, les interlocuteurs épinglent certaines conditions connexes qu’il vaut mieux satisfaire si une augmentation d’échelle veut avoir des chances de succès. C’est ainsi que les représentants souhaitent que l’on investisse dans le bien-être du personnel. Une augmentation d’échelle peut offrir une opportunité pour travailler à l’élaboration d’un service interne de prévention qui assure le suivi et la mise en place des principes du système dynamique de gestion des risques. En d’autres termes, une augmentation d’échelle doit tenir compte de l’aspect social d’une telle opération. L’accompagnement des membres du personnel ne peut être perdu de vue lui non plus. Une augmentation d’échelle ne suscite pas seulement des questions parmi les collaborateurs quant aux conséquences de l’emploi (qu’en est-il par exemple du personnel Calog contractuel ?), à la fonction, au site, à l’indemnité de déplacement, mais aussi aux conséquences sur la vie privée (garde des enfants, déplacement). Pour ces raisons, les représentants plaident pour une implication plus active des collaborateurs dans le processus décisionnel relatif à l’augmentation d’échelle, leur accompagnement dans cette démarche et leur information optimale.

Un consensus règne également sur le fait qu’une augmentation d’échelle devrait conduire au minimum à une collaboration ancrée qui exclut toute forme de décision volontaire. Le sondage qui a été réalisé par le SLFP en préparation des plans de fusion de certains corps de police dans la province du Limbourg auprès de son arrière-ban a révélé qu’il n’existait pas une large adhésion à l’idée de maintenir la situation actuelle en intensifiant les accords de collaboration existants (protocoles). Ceux-ci pourraient en effet être concrétisés trop librement (Sleeuwaert & Dewil, 2013).

En conclusion, nous pouvons affirmer qu’une augmentation d’échelle pour les interlocuteurs est une option si l’on démontre que celle-ci contribuera à un meilleur service, une meilleure structure organisationnelle avec un leadership efficace et si des garanties sont offertes au personnel en matière de concertation, de situation professionnelle et de bien-être au travail.

1. **CONCLUSION : LES ZONES DE POLICE LIMBOURGEOISES SONT PRÊTES À UNE AUGMENTATION D’ÉCHELLE**

Le but de cette étude à court terme est de sonder, auprès des responsables des zones de police, des bourgmestres et des chefs de corps, leur volonté d’entamer un processus d’augmentation d’échelle. Cette volonté est essentielle parce que l’on se trouve dans une situation de choix volontaire. Ce point a été souligné à chaque visite aux zones de police : aucune zone de police ne peut être forcée à une augmentation d’échelle. Des *‘incentives’* ne sont même pas fournis de l’extérieur aux zones qui se montrent disposées à une augmentation d’échelle.

Au-delà de la volonté, il est tout aussi important de se faire une idée claire de ce que comprend chaque interlocuteur/intervenant-clé par une augmentation d’échelle. La définition en a été donnée précédemment dans ce rapport : le terme d’augmentation d’échelle couvre bien plus d’acceptions que la seule fusion des zones de police. Il convenait donc de déterminer comment les premiers responsables de la politique dans leur zone de police, les bourgmestres et les chefs de corps, envisageaient le concept d’« augmentation d’échelle » : qu’entendent-ils par là, que veulent-ils conserver, à quoi sont-ils prêts à renoncer, avec quelles autres zones veulent-ils entamer un processus d’augmentation d’échelle et avec lesquels ne le veulent-ils pas ?

Nous avons reçu des bourgmestres une réponse claire et assez univoque à toutes ces questions ainsi qu’à de nombreux autres thèmes correspondants. A quelques exceptions près, les bourgmestres ne sont pas demandeurs d’une fusion, surtout pas à court terme. Les considérations financières jouent un rôle en l’occurrence. Les grandes différences entre les zones de police dans la proportion dotation communale/dotation fédérale sont considérées comme provisoirement insurmontables pour une fusion. Leur **préférence va à une collaboration intensive et engagée** sur tous les éléments de l’action et de l’organisation de la police pour lesquels se présentent des opportunités. On peut envisager plusieurs noms pour cette construction mais, sur le plan conceptuel, elle s’apparentera à la région de police (voir 3.2). A plus long terme, la plupart des bourgmestres n’excluent pas une fusion mais lorsque la collaboration aura donné des résultats. En tout cas, les bourgmestres attendent à l’unanimité que l’augmentation d’échelle **permette d’accroître l’efficacité, de fournir un meilleur service et une meilleure fonction de police et génère des effets de réduction des coûts**.

Par ailleurs, ils posent également plusieurs conditions. L’ancrage local est essentiel pour chaque bourgmestre. La police de proximité – qui désigne surtout la police de quartier – doit être maintenue au moins au même niveau et, si possible, renforcée. Les temps d’intervention des équipes d’intervention doivent être raisonnables et une présence visible sous la forme d’un poste ou d’une antenne de police (de préférence intégré(e) dans les services communaux) est très appréciée. Par ailleurs, les bourgmestres **sont favorables à une mobilisation suprazonale des recherches locales** afin d’aborder, en synergie avec la police judiciaire fédérale, les phénomènes de criminalité communs.

**Les organes stratégiques policiers reçoivent un accueil mitigé** : majoritairement négatif pour le conseil de police, unanimement positif pour le collège de police et avec des attentes pour le conseil zonal de sécurité.

Les bourgmestres des régions frontalières (frontière linguistique et nationale) veulent que la **perspective eurégionale soit prise en compte** dans l’exercice d’augmentation d’échelle.

On attend de la **province** un rôle facilitant, ‘motivant’, auxiliaire, coordinateur et non **pas un rôle directeur** dans le processus d’augmentation d’échelle.

Les bourgmestres ont une voix importante dans le choix de la zone partenaire avec laquelle ils souhaitent prendre part à une augmentation d’échelle. De nombreux bourgmestres optent pour des zones partenaires qui sont homogènes sur le plan morphologique. Nous proposons successivement treize scénarios qui rencontrent tous une certaine adhésion. Naturellement, d’autres combinaisons sont également possibles. Il appartiendra à la politique de faire ses choix.

Les chefs de corps adoptent une **attitude très positive par rapport à la perspective d’une augmentation d’échelle**, même s’ils sont **assez partagés quant à sa forme**. Un groupe de chefs de corps est résolument favorable à une fusion étendue géographiquement. Un autre groupe opte pour une collaboration intensive et engagée dans les domaines où se présentent des opportunités. En ce qui concerne les autres questions prioritaires, il faut remarquer que les chefs de corps, dans la perspective de l’organisation policière, se tournent vers les prémices des bourgmestres. Toutefois, ils comprennent parfaitement les sensibilités et savent qu’il faudra en tenir compte.

Le sondage réalisé auprès des intéressés directs, à savoir les autorités judiciaires (les procureurs du Roi), les représentants de la police fédérale (les directeurs coordinateurs et les directeurs judiciaires) et le commissaire d’arrondissement, nous apprend également que ces acteurs **aussi** sont **demandeurs de l’augmentation d’échelle** et y voient de nombreuses opportunités. **Les syndicats policiers adoptent également une attitude positive à l’égard d’une augmentation d’échelle**. Ils mettent l’accent sur l’implication du personnel qui a droit à une communication ouverte et transparente.

Enfin, plusieurs principes de départ ont été systématiquement évoqués lors des entretiens et ils reviennent de manière récurrente dans la littérature consacrée à l’augmentation d’échelle. L’augmentation d’échelle est toujours un **travail sur mesure**. Il faut tenir compte de nombreux éléments et facteurs et chaque zone de police se trouve dans une situation différente, principalement sur le plan financier. Tout revient finalement à un exercice d’équilibre, la recherche de justes proportions et la tentative de conciliation d’intérêts parfois divergents.

Sur le plan local, la réforme policière a été un succès par le choix explicite d’une **approche *bottom-up*.** Celle-ci doit certainement être maintenue dans l’exercice d’augmentation d’échelle, et pas seulement parce qu’il s’agit d’une question de volonté. La politique en matière de police et de sécurité est ancrée au niveau local et doit se construire sur cette base. Dès lors, et aussi pour garantir le caractère cohérent d’accords de coopération intensifs, nous proposons que chaque commune désigne les priorités en matière de sécurité et explique clairement ce qu’elle attend de la fonction de police. Ensuite, toutes ces informations seront compilées et fondues en un tout cohérent au sein du conseil zonal de sécurité, en présence de l’ensemble des bourgmestres. L’avantage du conseil zonal de sécurité est que tous les acteurs et partenaires pertinents en font partie. Si les entretiens avec les zones partenaires à propos des domaines et des modalités de la collaboration sont terminés, les accords de coopération peuvent être soumis pour approbation au collège de police et au conseil zonal de police, après quoi ils seront approuvés par le conseil zonal de sécurité. Ensuite, ils seront repris en annexe du plan zonal de sécurité. L’avantage de ce document est qu’il porte la signature de tous les acteurs et autorités, des ministres de l’Intérieur et de la Justice inclus. Dès lors, les engagements de la police fédérale sont également couverts dans cette augmentation d’échelle.

De nombreux autres choix doivent encore être posés et des entretiens menés, mais une certaine adhésion est présente et ouvre la porte à de nombreuses possibilités.

Sur le plan géographique : un éventail d’options possibles

1. ZP HANO + ZP CAMPINE + ZP LOMMEL
2. ZP BERINGEN/HAM/TESSENDERLO + ZP WEST-LIMBURG
3. ZP GAOZ + ZP LANAKEN/MAASMECHELEN
4. BILZEN/HOESELT/RIEMST + ZP TONGEREN/HERSTAPPE + ZP VOEREN
5. BERINGEN/HAM/TESSENDERLO + ZP WEST-LIMBURG + ZP HEUSDEN-ZOLDER
6. ZP BERINGEN/HAM/TESSENDERLO + ZP HEUSDEN-ZOLDER + ZP HOUTHALEN-HELCHTEREN
7. ZP GAOZ + ZP LANAKEN/MAASMECHELEN + ZP HOUTHALEN-HELCHTEREN
8. ZP HANO + ZP KEMPENLAND + ZP LOMMEL + ZP NOORDOOST-LIMBURG
9. ZP MAASLAND + ZP NOORDOOST-LIMBURG
10. ZP HAZODI + ZP HOUTHALEN-HELCHTEREN + ZP HEUSDEN-ZOLDER
11. ZP HAZODI + ZP SINT-TRUIDEN/GINGELOM/NIEUWERKERKEN + ZP KANTON BORGLOON
12. ZP HAZODI + ZP WEST-LIMBURGZP SINT-TRUIDEN/GINGELOM/NIEUWERKERKEN + ZP KANTON BORGLOON
13. ZP SINT-TRUIDEN/GINGELOM/NIEUWERKERKEN + ZP KANTON BORGLOON

**BIBLIOGRAPHIE**

1. Belfius. (2013). *“Financiële uitdagingen voor de gemeentelijke bestuursperiode 2013-2018”*. Bruxelles: Belfius.
2. Boon, K., De Witte, L., & Cornelis, M. (2012). Slagkracht en schaalvoordelen versus lokale verankering? . *Orde van de dag, 57*, 73-83.
3. Bowen, G. A. (2008). Naturalistic inquiry and the saturation concept: a research note. *Qualitative Research, 8*(1), 137-152.
4. Bruggeman, W. (2010). Politie en vertrouwen. *Orde van de dag, 52*, 31-38.
5. Bruggeman, W., Ponsaers, P., De Kimpe, S., & Bisschop, L. (2012). Inleiding: wat met de politieschaal en het politiebestel anno 2012 in ons land? . *Orde van de dag, 57*, 2-4.
6. BVV. (2013). 251 brandweerkorpsen gaan op in 35 brandweerzones. Consulté le 9 septembre 2013, de http://www.brandweervlaanderen.be/Home/Nieuws.aspx?id=638
7. Commission d’accompagnement de la réforme des polices au niveau local. (2003). Bruxelles: Services du Premier Ministre.
8. De Bolle, C. (2013). *Optimisation de la police fédérale*. Bruxelles: Rapport à la demande de la Ministre de l’Intérieur Joëlle Milquet. 18 janvier 2013.
9. De Kimpe, S. (2000). Kleine kinderen, kleine problemen; grote kinderen, grote problemen? Over de zonevorming in het nieuwe politiebestel. *De Gemeente, 75*(524), 45-54.
10. De Ruyver, B. (2013). Schaalgrootte: een verhaal van evenwichten, verantwoordelijkheden en keuzes. In E. Devroe, P. Ponsaers, M. Easton, L. Cachet & G. Meershoek (Eds.), *Schaalveranderingen* (p. 213-230). Antwerpen/Apeldoorn: Maklu, Cahiers Politiestudies Année 2013/1, n° 26.
11. De Schepper, T., & Van Heddeghem, K. (2010). Vlaamse gemeenten betalen gemiddeld 126 euro per inwoner aan de politiezone. Consulté le 16 septembre 2013, de http://www.vvsg.be/veiligheid/lokalepolitie/financiering/Documents/Lokaal201104%20(Vlaamse%20gemeenten%20betalen%20gemiddeld%20126%20euro%20per%20inwoner%20aan%20de%20politiezone).pdf
12. De Schepper, T., & Van Heddeghem, K. (2012). Invloedsfeer van de politionele schaaldiscussie op de gemeentelijke bevoegdheden inzake beheer, beleid en gezag van het zonale veiligheidsbeeld. *Orde van de dag, 57*, 62-72.
13. Dejaegher, W. (2013). Naar een schaalvergroting van de politiezones? . In E. Devroe, P. Ponsaers, M. Easton, L. Cachet & G. Meershoek (Eds.), *Schaalveranderingen* (pp. 231-240). Antwerpen/Apeldoorn: Maklu, Cahiers Politiestudies Année 2013/1, n° 26.
14. Depla, T. (2013). Zones GAOZ en Houthalen-Helchteren bereiden fusie voor. 17 juin 2013. Consulté le 16 septembre 2013, de http://www.polinfo.be/NewsView.aspx?contentdomains=POLINFO&id=VS300129818
15. Dessoy, A. (2010). De financiën van de politiezones. *Het Politiejournaal*, 17-21.
16. Devroe, E., Ponsaers, P., Easton, M., Cachet, L., & Meershoek, G. (Eds.). (2013). *Schaalveranderingen* Antwerpen/Apeldoorn: Maklu, Cahiers Politiestudies Année 2013/1, n° 26.
17. Di Rupo, E. (2011). Projet de déclaration de politique générale, Bruxelles, 1er décembre 2011.
18. Donckier, E. (2013, 27 juin). Politie versterken*. Het belang van Limburg.*
19. Conseil fédéral de police (2009). *Evaluation de 10 années de réforme des polices.* Bruxelles: Conseil fédéral de police.
20. Fijnaut, C., & De Ruyver, B. (2008). *Voor een gezamenlijke beheersing van de drugsgerelateerde criminaliteit in de Euregio Maas-Rijn*. Maastricht: Euregio Maas-Rijn.
21. Francis, J. J., Johnston, M., Robertson, C., Glidewell, L., Entwistle, V., Eccles, M. P., et al. (2009). What is an adequate sample size? Operationalising data saturation for theory-based interview studies. *Psychology & Health, 25*(10), 1229-1245.
22. GAOZ. (2013). Fusietraject. 26 juni 2013. Consulté le 12 septembre 2013, de http://www.lokalepolitie.be/5384/home/2772-fusietraject.html
23. Hamaekers, B., & Grootaers, A. (2010). *Project schaalvergroting*: ZP Beringen/Ham/tessenderlo, ZP West-Limburg, version 8 octobre 2010.
24. Linck, R. (2012). Schaalvergroting een bewuste keuze? *Het vakblad recht, bestuur en organisatie van hulpdiensten (RBOH), juin*(2), 63-67.
25. Mulleners, F. (2012). Het verhaal van een te verwachten dood. *Orde van de dag, 57*, 43-51.
26. NSPV. (2013). Verslag van het overleg met Provinciegouverneur Reynders van Limburg. Consulté le 7 septembre 2013, http://www.snps.be/sites/default/files/public/provinciegouverneur\_limburg.pdf
27. Opdenakker, R. (2006). Advantages and Disadvantages of Four Interview Techniques in Qualitative Research. *Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research, 7*(4), Art. 11.
28. Pauwels, L., Verhage, A., & Noppe, J. (2012). Schaal, bestel en capaciteit: te groot of te klein, te veel of te weinig? *Orde van de dag, 57*, 32-43.
29. PBVM. (2010a, 24 novembre). Fusie politiezones staat ter discussie*. Het Belang van Limburg*. Consulté le 16 septembre 2013, de http://www.nieuwsblad.be/article/detail.aspx?articleid=9T32N9IE
30. PBVM. (2010b). Voorlopig geen fusie van politiezones in West-Limburg*. Het Nieuwsblad*. Consulté le 16 septembre 2013, de http://www.nieuwsblad.be/article/detail.aspx?articleid=PI33S274
31. Pirard, P. (2013). *Politiezone Centrum-Zuidwest Limburg algemene beleidsnota. Schaalvergroting, een noodzaak voor een effectieve en efficiënte politiezorg en dienstverlening*. Hasselt: Politiezone HAZODI, 29 avril 2013.
32. Pleysier, S. (2007). De modetermen voorbij. Reflecties over een lokaal integraal veiligheidsbeleid. *Politiejournaal, 9*, 15-22.
33. Pleysier, S., Pauwels, L., & Van Damme, A. (2010). Vertrouwen als toetssteen van de democratie? *Orde van de dag, 52*, 3-5.
34. Ponsaers, P. (2001). De plaats van lokale veiligheidsplannen in een community policing model. In J. Casselman, J. Goethals, F. Goossens, F. Hutsebaut, G. Vervaeke & L. Walgraeve (Eds.), *Veiligheid. Een illusie? Theorie, onderzoek en praktijk* (pp. 103-118). Bruxelles: Politeia.
35. Ponsaers, P., Bruggeman, W., Bisschop, L., & De Kimpe, S. (2012a). Bestellen en schalen. *Orde van de dag, 57*, 5-10.
36. Ponsaers, P., Bruggeman, W., Bisschop, L., & De Kimpe, S. (éd.). (2012b). *Over schalen en bestellen*. Mechelen: Kluwer, Orde van de dag n° 57.
37. Prins, R., Cachet, L., Ponsaers, P., & Hughes, G. (2012). Fragmentatie en samenhang in de aanpak van veiligheid. Een vergelijking tussen Nederland, België en Engeland. *Orde van de dag, 57*, 11-30.
38. Saunders, M., Lewis, P., & Thornhill, A. (2006). *Methoden en technieken van onderzoek*. Amsterdam: Pearson Education Benelux.
39. Schepers, J. (2012). *Fusie van de politiezone Lanaken en politiezone Maasmechelen.* Présentation lors du « VaG Trefdag », 29 mars 2012.
40. Sleeuwaert, D., & Dewil, J. (2013). *Visietekst. Informeel gesprek op verzoek van prof. Brice De Ruyver d.d. 21/08/2013*: VSOA Politie Limburg.
41. Groupe de Pilotage. (2013). *Samen naar één veilige zone. Schaalvergroting, een noodzaak voor een betaalbare, gerichte politiezorg met een gespecialiseerde dienstverlening*. Hasselt: Politiezone HAZODI/Sint-Truiden-Gingelom-Nieuwekerken/Kanton Borgloon, 2 août 2013.
42. Van Heddeghem, K., Dormaels, A., De Schepper, T., & Callens, H. (2008). *10 jaar politiehervorming*. Bruxelles: Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten.
43. Vankrunkelsven, P. (2005). Schaalgrootte en de verzuchtingen van een burgemeester. Dans A. Collier, S. De Kimpe, E. Hendrickx, M. Snels & P. Van Parys (éd.), *Schaalgroote van de lokale politie: betalen we ons 'blauw' aan COP* (pp. 97-104). Bruxelles: Politeia.
44. Vanleeuw, M. (2013). *Verslag studieavond Open VLD Limburg*. Hasselt: Open VLD, 1 juillet 2013.
45. Vervotte, I. (2006). Ontwerp van decreet tot wijzigen van het decreet van 23 mei 2003 betreffende de indeling in zorgregio's en betreffende de samenwerking en programmatie van gezondheidsvoorzieningen en welzijnsvoorzieningen. Memorie van toelichting. Bruxelles: Gouvernement flamand, Ministère du bien-être, de la santé publique et de la famille.
46. Vlaamse Gezondheidsraad. (2003). *Advies van de Vlaamse Gezondheidsraad. Ontwerp van decreet betreffende de indeling in zorgregio's en betreffende de samenwerking en programmatie van gezondheidsvoorzieningen en welzijnsvoorzieningen*. Bruxelles: Vlaamse Gezondheidsraad, VGR.2003/04.
47. Vlaamse Regering. (2010). *Groenboek Interne Staatshervorming*. Bruxelles: Vlaams Ministerie van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand, juillet 2010.

1. Voir la Loi du 24 octobre 2011 assurant un financement pérenne des pensions des membres du personnel nommés à titre définitif des administrations provinciales et locales et des zones de police locale (*M.B.* 3 novembre 2011). [↑](#footnote-ref-1)
2. Avec l’ambition de fondre les 251 corps de pompiers en 35 zones de pompiers au 1er janvier 2014 (BVV, 2013). [↑](#footnote-ref-2)
3. Economie ; mobilité, enseignement ; structures sociales et institutions judiciaires ; sport ; récréation, culture et tourisme et parc de mobile homes. [↑](#footnote-ref-3)
4. Loi du 20 juin 2002 réglant la facilitation de l’évaluation de la probité par les services publics en matière de décisions ou de marchés publics (« Wet van 20 juni 2002, houdende regels inzake de bevordering van integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur met betrekking tot beschikkingen of overheidsopdrachten »). [↑](#footnote-ref-4)