

**INTERNATIONAL POLICE EXECUTIVE SYMPOSIUM
GENEVA CENTRE FOR THE DEMOCRATIC CONTROL
OF ARMED FORCES**

**LE COMMUNITY POLICING EN BELGIQUE :
PERIPETIES DE LA CONSTITUTION D'UN
MODELE DE TRAVAIL POLICIER**

Par
Sybille SMEETS
et
Carrol TANGE

The joint IPES and DCAF Working Paper Series is an open forum for the global community of police experts, researchers, and practitioners provided by the International Police Executive Symposium (IPES) and the Geneva Center for the Democratic Control of the Armed Forces (DCAF). It intends to contribute to worldwide dialogue and information exchange in policing issues by providing an access to publication and the global public sphere to the members of the interested community. In essence, the Working Paper Series is pluralist in outlook. It publishes contributions in all fields of policing and manuscripts are considered irrespective of their theoretical or methodological approach. The Series welcomes in particular contributions from countries of the South and those countries of the universe which have limited access to Western public sphere.

Members of the editorial board are Ihekwoaba D. Onwudiwe (editor-in-chief, professor of Administration of Justice at Texas Southern University), Philipp Fluri (Deputy Director of the Geneva Center for the Democratic Control of the Armed Forces, Geneva), Rick Sarre (professor of Law and Criminal Justice at the University of South Australia, Adelaide), Kam C. Wong (associate professor and chair of the Department of Criminal Justice of Xavier University, Ohio), and Dominique Wisler (Coginta, Geneva, Switzerland).

Manuscripts can be sent electronically to the editorial board (onwudiweid@TSU.EDU).

The views and opinions expressed are those of the author(s) and do not necessarily reflect those of the International Police Executive Symposium or the Geneva Center for the Democratic Control of the Armed Forces.

Le *community policing* en Belgique : péripéties de la constitution d'un modèle de travail policier

Par

Sybille SMEETS

et

Carrol TANGE

Centre de recherches criminologiques

Université libre de Bruxelles

Introduction

Le terme de « police » évoque des thèmes qui ont émaillé l'actualité politique belge de ces vingt dernières années : dysfonctionnements, concurrence entre services, affaires, grand banditisme, insécurité, etc. Mais lorsqu'il s'agit des solutions adoptées par les pouvoirs publics, hormis le thème de la réorganisation des services de police, c'est presque immédiatement l'idée de *community policing* qui émerge. Cheval de bataille du monde politique à tous les niveaux de pouvoir impliqués de près ou de loin dans la gestion policière de la sécurité, véritable *leitmotiv* dès qu'il s'agit d'envisager une évolution favorable de la manière d'appréhender le travail policier dans ses rapports avec la société, le *community policing* demeure pourtant une notion particulièrement vague et sujette à interprétations diverses et souvent divergentes, même chez les premiers concernés : les policiers eux-mêmes.

En Belgique, la construction de ce modèle de *community policing* s'est opérée en deux temps, le plus souvent suite à, et à la lumière, d'un contexte politique troublé par une série d'événements très médiatisés, aux conséquences considérables pour le champ policier belge. Le premier temps correspond à l'ancien système policier, constitué avant 2001 de trois services de police générale : la police judiciaire près les parquets¹, la gendarmerie² et la police communale³. Le second temps correspond à la mise en place de la nouvelle structure de police intégrée, structurée à deux niveaux autonomes, héritée de la loi du 7 décembre 1998⁴. Ces deux temps constituent la matrice d'un *community policing* « à la belge », formé par couches

¹ Compétente en matière judiciaire sur le territoire de l'arrondissement judiciaire. Elle est placée sous la direction directe du procureur du Roi et du procureur général du parquet duquel elle dépend.

² Compétente en matières judiciaire et administrative sur l'ensemble du territoire belge. La gendarmerie est constituée de deux composantes principales : les éléments nationaux (état-major, unités opérationnelles et services d'appui nationaux) et les éléments locaux (unités territoriales). Ces unités sont réparties en districts, eux-mêmes divisés en brigades (427). Chaque district possède également une brigade de surveillance et de recherche (BSR) qui se charge des tâches judiciaires spécialisées.

³ Chaque commune possède un corps de police communale (586). Les polices communales sont compétentes en matières judiciaire et administrative sur le territoire de la ville ou de la commune.

⁴ Loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, *Moniteur Belge*, 5.I.1999 (LPI).

successives, d'une agrégation des différents modèles mis en place depuis le début des années 90. Nous examinerons en quoi cette recherche de cohérence se fera en Belgique à partir de modèles élaborés parfois de manière systématique, parfois en capitalisant sur la seule pratique, parfois simultanément, parfois successivement, et cela sur fond d'un contexte sociopolitique plaçant la sécurité parmi les premières préoccupations.

Dans le présent article, nous nous proposons de réaliser un rapide tour d'horizon de la question du *community policing* en Belgique, dont nous serons amenés à relever les tendances et les questions qu'elles laissent ouvertes. Dans un premier temps, nous nous attacherons à brosser un bref portrait du concept de *community policing* tel qu'il a été proposé par le politique, au travers notamment des normes édictées. Nous présenterons, dans un deuxième temps, à la traduction organisationnelle et professionnelle, avant et après la réforme des services de police, des principes ainsi dégagés. L'ensemble constitue une étude de cas riche de leçons que les critiques formulées ne doivent pas masquer. Elles sont plutôt l'occasion de les révéler.

LE CONCEPT DE *COMMUNITY POLICING* : UN MODELE BELGE ?

Le terme de modèle est trompeur dans la mesure où il laisse entendre qu'il existerait une référence unique et explicite qu'il s'agirait dès lors d'appliquer à la situation belge. La notion de modèle, surtout renvoyant à un ensemble fort complexe de références à des expériences étrangères a souvent été exploitée de manière à donner l'illusion d'une cohérence des propositions émanant du pouvoir politique.

En effet, si la volonté politique de mettre en place une nouvelle philosophie d'action existe depuis le début des années 90, il n'existe pas avant 2003 de réelle consigne sur la façon de traduire cette philosophie de manière opérationnelle. Cette absence de clarification du concept se retrouvera très clairement dans l'utilisation en Belgique d'une série de termes plus ou moins équivalents que l'on estime *ex post* être parents de la notion de *community policing* : « police de proximité », « (fonction de) police de base », « police de première ligne », « police à part entière », « police par excellence », etc.

I. Le premier temps : une « police de proximité » éclatée entre impulsion politique et réformes internes

(1) Police de proximité, pivot de la politique de prévention locale : la voie de la police communale

L'ensemble des réformes concernant la police belge ces vingt dernières années trouve son origine dans différents événements dramatiques qui ont marqué les années 80 (tragédie du Heysel, le terrorisme des Cellules Communistes Combattantes, et les tueries du Brabant). Ces événements ont conduit le pouvoir politique à porter son attention sur le fonctionnement des appareils policier et judiciaire. Dès 1990, le gouvernement fédéral propose un certain nombre de mesures qui auront pour objectif l'amélioration du fonctionnement des services de police. Ces mesures concerneront surtout la police communale et l'intégration de l'intervention

policière dans le cadre d'une politique locale de prévention au travers du financement de « contrats de sécurité ».

Ces contrats de sécurité, passés entre certaines villes et communes⁵, deux des trois Régions⁶ et l'Etat fédéral, visent à répondre aux besoins locaux en matière de sécurité et à améliorer les contacts avec les services de police. Ce dernier objectif est concrétisé par la revalorisation de la police communale. Outre sa modernisation (formation, recrutement, organisation et équipement), le gouvernement encourage le développement d'une « police de proximité » qui doit se concrétiser par le rapprochement physique et relationnel avec la population, le rétablissement de la confiance dans le service de police et l'augmentation de la qualité du service offert. En pratique, la police de proximité se confondra avec l'idée qu'il faut mettre « plus de bleu dans les rues » et développer l'îlotage, à l'instar de ce qui se fait en France et aux Pays-Bas dans les années 90.

(2) Le community policing comme reconquête du terrain local : la voie de la gendarmerie

Parallèlement, mais indépendamment de toute initiative politique cette fois, des officiers de certains corps de police communale (principalement flamands) et surtout de la gendarmerie développent en interne, depuis la fin des années 80, de nouvelles formes de prévention. Celles-ci concernent les problématiques des délits contre les biens, la responsabilisation de leurs victimes potentielles et les comportements des jeunes, entre autres ceux liés à la consommation d'alcool et de drogues illicites. Dans ce cadre, la gendarmerie débute à partir de 1992 ses projets de « Fonction de police de base et de qualité » (FPB-Q) et stimule, en s'inspirant du programme de Neighborhood Watch, le développement de réseaux locaux de citoyens chargés de surveiller leurs quartiers⁷. Si en théorie le concept de *community policing* adopté par la gendarmerie concerne l'ensemble de la fonction de police, en pratique, il va surtout trouver à s'appliquer au sein des brigades territoriales avec la création de « gendarmes de secteur », alter ego de l'agent de quartier communal. L'objectif de la gendarmerie est alors de réinvestir le terrain local, qu'elle a progressivement perdu au profit de la police communale.

(3) Community policing, collaboration policière et partage des tâches

D'une certaine manière, la « police de proximité » des polices communales et la « fonction de police de base de qualité » de la gendarmerie vont se rencontrer, en 1994, lors de la mise en place par le pouvoir fédéral de zones interpolices (ZIP), territoires composés d'une ou plusieurs communes sur lequel doit s'organiser la collaboration entre ces services de police,

⁵ Les contrats de sécurité, renommés en 2007 Plans stratégiques de sécurité et de prévention, existent aujourd'hui dans 103 villes et communes.

⁶ Les Régions bruxelloise et wallonne.

⁷ Premier pas de la mise sur pied de réseaux d'information de quartier qui se développeront surtout en Région flamande.

par le biais d'une répartition des tâches prioritaires. C'est dans ce cadre que l'on trouve la première définition gouvernementale du *community policing*.

Ce n'est donc qu'à partir de 1994, et dans le cadre de circulaires du ministère de l'Intérieur que cette notion est définie, sous l'intitulé de « fonction de police de base » : c'est « *une vision, une philosophie et un concept, relatif à l'approche et à l'exécution policière des tâches qui est essentiellement axée sur les sentiments et les problèmes d'insécurité de la population dans un territoire donné et qui se traduit par une police visible, accessible et abordable, qui a pour but de résoudre les problèmes d'insécurité en concertation avec les autorités locales et la population ainsi qu'avec toutes les autres instances locales ou organisations qui peuvent y contribuer* »⁸. Le cadre de référence entourant le *community policing* avant la réforme des polices s'inscrit à ce stade dans le souci fonctionnel de répartir les tâches dans le cadre d'une collaboration policière au niveau local. Les lignes de force de cette police de proximité se retrouvent ainsi principalement au travers de l'énoncé des tâches : permanence policière 24h/24, prévention, missions judiciaires, maintien de l'ordre au niveau local, respect du code de la route et de la législation sur l'environnement, contacts avec le public, aide aux victimes et conseil aux citoyens. Dans ce cadre, il faut, soulignera la circulaire, favoriser l'établissement d'un partenariat via la collaboration et la responsabilisation de la population, l'accessibilité et la disponibilité accrue de la police, l'approche par résolution des problèmes locaux, l'*accountability* vis-à-vis des autorités de police, la concertation avec les autorités locales, la population et d'autres instances locales, la visibilité de l'action policière et diverses adaptations du corps de police dont une déconcentration des lieux décisionnels, une décentralisation et une déspecialisation (impliquant la polyvalence des policiers). En réalité, la plupart de ces objectifs sont déjà ceux des contrats de sécurité.

Le contenu de ces circulaires ne suffit cependant pas vraiment à clarifier ce que l'on entend concrètement par *community policing*. De nombreuses questions pratiques restent ainsi posées. Face à cette absence de directives claires, c'est tout naturellement, et comme nous le verrons, les figures de l'agent de quartier et de l'îlotier qui feront l'objet de l'attention des politiques de développement de la police locale.

Avant la réforme des polices, le concept de *community policing* « à la belge » présente *deux visages*. Le premier visage est celui d'une police de proximité, impulsée par le haut (ministère de l'Intérieur) au départ d'une politique de prévention locale de la criminalité (contrats de sécurité). Cette police de proximité concerne donc principalement les polices communales des villes et communes bénéficiant de ces contrats. Le deuxième visage trouve sa place au sein d'une politique policière pragmatique focalisée sur le partage des tâches locales entre polices communales et gendarmerie. C'est dans ce dernier cadre que le fédéral tentera de circonscrire, sans y arriver, le concept de *community policing*.

⁸ Circulaire ZIP 1 du 5 décembre 1995 relative aux directives en matière de division du territoire en zones interpolices par province.

II. Le deuxième temps : une réforme des polices sous le signe du *community policing* ?

La plupart des mesures prises en matière de police n'ont cependant pas le temps de faire leurs preuves. Suite aux affaires d'enlèvements et de meurtres d'enfants en 1996 et 1997 (affaire Dutroux), le gouvernement décide une modification radicale et structurelle du paysage policier belge. Celle-ci se concrétise par la loi du 7 décembre 1998. La nouvelle structure policière se présente sous la forme d'une police intégrée, structurée à deux niveaux autonomes. D'une part, les polices locales⁹ assurent sur le territoire de 196 zones de police, constituées d'une ou plusieurs communes, toutes les missions de police administrative et judiciaire nécessaires à la gestion des événements et des phénomènes locaux (fonction de police de base) ainsi que certaines missions fédérales. D'autre part, la police fédérale¹⁰ assure sur l'ensemble du territoire les missions spécialisées et supralocales de police administrative et judiciaire, ainsi que des missions d'appui aux polices locales et aux autorités de police.

(1) *La réforme des polices : la forme avant le fond*

Avec le vote de la loi de réforme des services de police, il était prévu de combler les vides de la définition en matière de *community policing* avant la mise en place effective de la nouvelle police (2001 pour la police fédérale, 2002 pour les polices locales). La volonté d'accélérer la réforme, au regard de l'importante mobilisation citoyenne suite à l'affaire Dutroux, et la multiplication des obstacles (changement de majorité gouvernementale, négociations ardues du nouveau statut policier et difficultés de financement, mais aussi réticences des autorités judiciaires à voir affirmé le pouvoir discrétionnaire policier) en décideront autrement. Il faudra attendre 2003 pour qu'une circulaire spécifique au *community policing*, la CP1, soit finalement rédigée. La nouvelle police intégrée s'installe donc sans que soit défini ce qui doit constituer l'épine dorsale de sa philosophie d'action, de son organisation et de ses priorités. Le gouvernement a ainsi raté l'occasion de réformer la police autrement que par une re-forme de ses structures. En attendant la circulaire CP1, c'est donc toujours principalement la police locale qui est désignée pour développer des dispositifs de police de proximité.

(2) *Le service minimum équivalent à la population et les fonctionnalités de la police locale*

Dans ce cadre, une nouvelle notion apparaît, bien que son contenu ne soit pas en soi révolutionnaire : *le service minimum équivalent à la population*. Cette notion implique non seulement un service de police de qualité mais une qualité identique dans toutes les zones de police locale. Pour concrétiser ce principe, le choix s'est porté sur l'uniformisation des situations policières locales par la rédaction accrue de normes contraignantes imposées par le pouvoir fédéral. La principale circulaire gouvernant la matière¹¹ définit six fonctionnalités

⁹ Les polices communales et les brigades territoriales de la gendarmerie constituées en un seul service de police.

¹⁰ Les polices judiciaires près les parquets, les composantes non locales de la gendarmerie et les BSR.

¹¹ Circulaire PLP 10 du 9 octobre 2001, concernant les normes d'organisation et de fonctionnement de la police locale visant à assurer un service minimum équivalent à la population (*Moniteur Belge*, 16.X.2001).

qu'il entend voir remplies par la police locale (intervention, maintien de l'ordre, travail de quartier, travail judiciaire, accueil et assistance aux victimes) et les normes *minimales* devant assurer qu'elles soient remplies de manière conforme aux souhaits de qualité. S'il peut sembler évident que toutes les fonctionnalités devraient participer d'un rapprochement qualitatif avec la population, seule la fonction de « travail de quartier » fait cependant référence au modèle de police de proximité. Ce travail de quartier, « *pierre angulaire de la police orientée vers la communauté* »¹², doit surtout contribuer au recueil d'informations sur le quartier, à la diffusion d'une information générale, au « contrôle préventif » grâce à la visibilité et à l'apport de solutions concrètes aux demandes des habitants, à la détection et la résolution des petits conflits et à l'exécution de tâches policières nécessitant une connaissance particulière ou un contact plus personnel avec la population. La norme minimale imposée est d'un agent de quartier pour 4.000 habitants.

(3) *Une norme spécifique : les circulaires « community policing » (CP1 et CP2)*

Finally, in 2003, is finally published a first circular exposing the pillars of *community policing* according to the Ministry of the Interior¹³. The redaction of these, elaborated with the help of researchers of the University of Gand, will be motivated by the minister of the Interior by the fact that « *the community policing* est devenu une sorte de 'concept cadre' avec un contenu manquant de précisions et des objectifs fort confus. Il est de plus en plus devenu le réceptacle accueillant toute initiative impliquant, à quelque titre que ce soit, la population. Il apparaît donc urgent (...) de standardiser les concepts de l'interprétation à lui réserver ».¹⁴ Concrètement, le *community policing* s'articule autour de cinq piliers considérés comme essentiels et indissociables pour la fonction de police axée vers la communauté :

- *l'orientation externe* : « La police (...) est intégrée à la vie en société ». Elle doit donc s'y impliquer.
- *Le travail par la résolution de problèmes* : la police doit identifier et analyser les « causes potentielles de criminalité et de conflits dans la(les) communauté(s) » pour pouvoir « agir sur eux ».
- *Le partenariat* : la police n'est pas seule responsable de la sécurité. « La préoccupation sécuritaire est une approche en chaîne dans laquelle les divers partenaires sont les maillons d'une approche globale et intégrée ».
- *L'accountability* : la police doit s'acquitter de ses responsabilités et mettre en place des mécanismes par lesquels elle peut rendre des comptes à propos des réponses qu'elle fournit aux questions et besoins de la société.

¹² *Ibidem.*

¹³ Circulaire CP1 du SPF Intérieur du 27 mai 2003 concernant la définition de l'interprétation du *community policing* applicable au service de police intégré, structuré à deux niveaux (*Moniteur Belge*, 9.VII.2003).

¹⁴ Circulaire CP1, *op. cit.*

- L'*empowerment* : la police et la population doivent s'attaquer ensemble aux problèmes de sécurité et de qualité de vie, et disposer des ressources nécessaires.

Si la circulaire ne fait ici que reprendre des caractéristiques très classiques du modèle de *community policing*, la nouveauté principale réside dans la volonté d'appliquer celui-ci à l'ensemble de la police intégrée, polices locales et police fédérale, fonctions de police de base et spécialisée. La brochure conceptuelle détaillant chacun des piliers, accompagnant la circulaire, est cependant adressée en priorité aux polices locales. Cette brochure, présentée comme la première d'une série d'autres qui devaient être axées sur la pratique et qui à ce jour reste unique en son genre, se limite à une tentative d'harmonisation théorique des principes de gestion de la police au regard du *community policing*.

Rapidement, une deuxième circulaire (la CP2) viendra compléter la première sur ce point¹⁵. Celle-ci a vocation moins philosophique et plus pratique, dans un souci notamment d'offrir les outils de management¹⁶ et le cadre de référence nécessaires à la mise en place du *community policing* dans les polices locales. Le cadre de référence est constitué, outre les piliers de la CP1, par une politique policière intégrée (réalisée au sein de Plans zonaux de sécurité qui doivent tenir compte non seulement de la politique criminelle fédérale mais également de la police policière de la police fédérale), une « politique financière saine » au niveau local, l'échange d'expériences et de pratiques entre services de police, l'augmentation et une amélioration de la disponibilité opérationnelle (notamment en transférant le travail administratif à d'autres services ou acteurs et en favorisant le travail par priorités) et l'augmentation des normes minimales de qualité et des standards « à partir des expériences de terrain ».

Les CP1 et CP2 restent donc des cadres très théoriques et généraux, qui offrent peu de prises à une traduction opérationnelle, et même organisationnelle, celles-ci devant surtout émerger à la lumière du partage des expériences et des bonnes pratiques entre services de police, mais aussi grâce à la mise en place de projets pilotes de *community policing* dans des zones de police « tests ».

III. Une notion « chapeau » ? : la « fonction de police excellente »

Une dernière couche au modèle de *community policing* sera ajoutée avec la notion de « police d'excellence » ou « fonction de police excellente »¹⁷. L'introduction de cette notion marque l'ambition de constituer un modèle de référence tant pour la police fédérale que locale qui intègre à une politique globale en matière de sécurité l'ensemble des « notions de base » en matière policière :

¹⁵ Circulaire CP2 du 3 novembre 2004, visant à encourager le développement organisationnel de la police locale axée sur la police de proximité (*Moniteur Belge*, 29.XII.2004).

¹⁶ Dérivés notamment de l'EFQM Excellence Model, le modèle CAF (*Common Assessment Framework*) et du modèle de management INK.

¹⁷ W. BRUGGEMAN, J.-M. VAN BRANTEGHEM, D. VAN NUFFEL, réd., *Vers l'excellence dans la fonction de police*, Bruxelles, Politeia, 2007.

- les cinq *mesures* de la « chaîne de sécurité » (pro-action, prévention, préparation, ré-action et suivi) qui constituent le cadre de définition de la politique criminelle et du traitement de l'insécurité ;
- les cinq *piliers* du *community policing* qui doivent constituer le « cadre culturel et normatif » de la police ;
- les cinq *caractéristiques* de la « fonction de police guidée par l'information » (*intelligence led policing*) (déterminant des objectifs, proactif et réactif, offrant une plus-value, assurant l'échange, ciblant les objectifs) comme méthode de travail. La fonction de police guidée par l'information constitue « le souci permanent du service de police intégré de guider l'organisation sur le plan stratégique, tactique et opérationnel, sur la base d'informations concernant l'insécurité, la qualité de vie, la criminalité et le fonctionnement policier (expériences et qualités) »¹⁸.
- les cinq *principes* de la gestion optimale (orientation vers le résultat, transparence, amélioration continue, collaboration, leadership audacieux) comme résumés des modèles et des théories de management généralement applicables et adaptés à la police et que l'on peut résumer par « *it's more important to do the right things, than doing the things right* »¹⁹.
- Les *cinq domaines d'organisation* qui divisent le champ de travail de la police (leadership, stratégie et politique, management des collaborateurs, management des moyens, management des processus)²⁰.

Comme le soulignent ses concepteurs, la notion de fonction de police par excellence ne constitue pas une révolution mais une évolution²¹ : « Evoluer, se développer et grandir ne signifie pas recommencer à zéro mais bien bâtir en s'appuyant sur ce qui est solidement ancré et a fait ses preuves »²². Le modèle proposé, basé sur la métaphore de la construction de la maison, est étonnamment complexe et repose sur un impressionnant dispositif conceptuel reprenant effectivement à son compte, sinon ce qui « a fait ses preuves », en tout cas tout ce qui existe déjà. Mais au-delà des différents concepts et notions conçus pour intégrer la police dans un nouveau modèle de référence, comment ceux-ci se sont-ils matérialisés dans les pratiques policières ?

¹⁸ *Ibid.*, p. 23.

¹⁹ *Ibid.*, p. 31.

²⁰ Doivent être également intégrées dans le modèle : les attentes des cinq groupes de parties prenantes (les bénéficiaires de service, les fournisseurs et les partenaires, les collaborateurs, la société, la direction et les financiers) et les cinq phases de l'évolution d'une organisation (orientation vers l'activité, vers le processus, vers le système, vers la chaîne, par la transformation). On aboutit ainsi à un modèle de 7x5 caractéristiques à intégrer.

²¹ *Ibid.*, p. 13

²² *Ibidem.*

LA MISE EN ŒUVRE ORGANISATIONNELLE ET PROFESSIONNELLE DU COMMUNITY POLICING

I. Le premier temps : à la veille de la réforme, une police de proximité à la marge

Avant que ne soit votée la LPI, ce sont principalement les services de quartier et d'îlotage des polices communales qui sont concrètement désignés pour incarner par leurs pratiques l'intégration de la police dans son milieu et la prise en compte de ses spécificités.

D'une recherche portant sur la mise en place de la police de proximité en région wallonne (sud du pays)²³, on peut retenir le constat d'un décalage important entre les discours tenus par les chefs de corps de police communale et les pratiques observées. Si presque tous les chefs de corps pointent la concertation et le partenariat comme éléments indispensables de la police de proximité, sur le terrain, la réflexion sur la politique policière locale et sa mise en application reste bien souvent du seul ressort des responsables policiers. En outre, au sein même du corps, il n'existe pas de dialogue formalisé impliquant les agents de quartier, bien que ceux-ci soient désignés comme étant « les yeux et les oreilles » des autorités communales.

Au niveau organisationnel, si la décentralisation, la déconcentration des lieux décisionnels, la déspecialisation des policiers et le décloisonnement des services sont préconisés, en pratique l'autonomie des cadres intermédiaires, quand elle existe, est davantage le résultat du laisser-faire ou, le cas échéant, de l'éloignement spatial avec la hiérarchie. Et pour les agents de terrain le pouvoir discrétionnaire n'est nulle part formalisé. La polyvalence de l'agent n'est pas davantage soutenue par une politique globale et cohérente (formation spécifique ou critères positifs de sélection, par exemple). Quant à la décentralisation spatiale, elle ne concerne souvent que les services de quartier et favorise, dès lors, le cloisonnement avec les autres services policiers. De manière générale, il n'y a pas non plus de réelle revalorisation de l'image des agents de quartier.

Enfin, en ce qui concerne l'élargissement de la fonction policière à des « missions de régulation » (prévention, assistance et proactivité), lorsqu'il s'agit de circonscrire clairement cette notion en termes de pratiques, on se retrouve dans le flou le plus total. Cette difficulté de « savoir de quoi on parle » a des conséquences sur les pratiques de terrain et l'évaluation du travail policier. La régulation se limite essentiellement à des patrouilles préventives et au relais vers des services sociaux (quand ceux-ci sont connus, ce qui reste rare). Ainsi, pour beaucoup de policiers de terrain, « rien n'a changé » sinon la charge de travail.

Ce bilan, plutôt pessimiste, est complété par les résultats d'une recherche menée au même moment en région bruxelloise²⁴, qui constate la priorité donnée, malgré un discours sur la police de proximité, au maintien d'unités motorisées d'intervention basées sur un modèle de lutte contre le crime qui relègue au second plan le critère territorial. Dans ce cadre, l'étude de

²³ S. SMEETS, C. STREBELLE, *La police de proximité en Belgique. Vers un nouveau modèle de gestion de l'ordre*, Bruxelles, Bruylant, 2000.

²⁴ C. TANGE, *La police de proximité*. Bruxelles, Courrier hebdomadaire du CRISP, 2000, 1691-1692.

la valorisation de certaines tâches, tant dans la manière dont elles sont organisées que dans la manière dont elles sont présentées par les intervenants de terrain, met en évidence la relégation au second plan des services de quartier, tant au niveau des politiques d'affectation des moyens que du personnel. Le renforcement des fonctions d'intervention et de recherche reste prioritaire alors que la fonction des services de quartier demeure au stade de la formulation d'intentions et du « marketing ». Ce n'est souvent que par l'implication dans des enquêtes ou par la récolte d'informations pour d'autres services plus répressifs que les policiers de quartier semblent retrouver une place dans leur corps. Les circuits de circulation des informations récoltées sont toutefois souvent peu performants, ce qui relativise d'autant cet apport. De manière générale, les agents de quartier sont considérés comme exécutants ou réservistes pour nombre de services du corps de police.

Trois exemples par rapport aux priorités du niveau fédéral permettent de se faire une idée de la manière dont est alors envisagé le modèle de proximité sur le terrain. Première priorité, la permanence 24h/24 devait permettre à la fois accessibilité et disponibilité des services de police à l'égard des demandes du public. En fait, cette permanence, lourde à assumer, ne concerne que de manière inégale les divers secteurs de l'activité policière, surtout la réponse aux appels et le recueil des plaintes, mais pas le service de quartier. En ce qui concerne les petites missions judiciaires, autre priorité du fédéral, on constate que l'on est encore loin de la déspecialisation prônée par le modèle de police de proximité, tant est constatée l'importance prise par les acteurs chargés des missions spécialisées par rapport aux missions généralistes. L'affectation dans les brigades judiciaires est perçue plus que jamais comme une promotion. Enfin, troisième exemple, les missions de maintien de l'ordre au niveau local sont en constante augmentation et forment une armature importante dans l'organisation des tâches. Les responsables policiers doivent souvent puiser dans les effectifs de divers services au détriment de tâches considérées comme « sacrificables » : principalement celles de l'agent de quartier.

De ces deux recherches, il ressort en définitive qu'il est moins question du développement d'un modèle de *policing* laissant une plus grande place à la population dans la définition des problèmes à rencontrer en matière de sécurité et de paix publique que de donner de nouveaux outils plus performants aux domaines « traditionnels » de l'intervention policière (urgence, maintien de l'ordre et judiciaire). Face à une gendarmerie qui cherche à investir plus avant le local, la police communale se situe dans un contexte institutionnel complexe : d'une part, symbole de la volonté politique de « changer les choses » et, dans ce sens, instrument du politique et, d'autre part, soumise à des contraintes organisationnelles héritées d'un modèle de travail policier favorisant le *crime fighting*, elle n'a pas d'autre choix pour des questions de concurrence que de conserver les logiques d'action antérieures tout en adoptant à la périphérie quelques réformes de son image de marque par l'amélioration ou la création de certains services d'aide à la population. Dans ce cadre, l'information qui devait dans le modèle de proximité servir à la résolution des problèmes de la « communauté » reste souvent à la seule disposition de l'institution policière et ne sert, en général, qu'à alimenter la machine répressive. L'image que les policiers se font du travail de police demeure très nettement celle

du *crime fighter* et les tâches plus éloignées de ce modèle, et par extension les services et les policiers (de quartier) désignés pour incarner cette police de proximité, sont dévalorisés, considérés comme archaïques.

A la veille de la réforme des polices, les recherches ont ainsi de manière évidente pointé le semi-échec de cette mise en place de la police de proximité au niveau local. Le constat de l'inadéquation de la mise en œuvre de deux logiques au sein d'un même corps de police : d'une part, celle de *police criminelle* et du maintien de l'ordre *stricto sensu*, d'autre part, celle de *proximité* des services de quartier censés travailler dans le long terme. La coexistence de ces deux logiques a pour effet que la plus faible des deux – parce qu'elle est supposée s'appliquer aux services relativement marginaux en termes de moyens et de valorisation –, non seulement ne permet pas de contrecarrer la logique dominante de *police criminelle*, mais en renforce encore les effets.

A bien des égards, et dans la mesure où l'on peut en avoir connaissance, la réforme des polices va s'inscrire dans le prolongement de la situation antérieure, principalement à la lumière des initiatives poursuivant, d'une part, la formulation et l'opérationnalisation du modèle en chantier, d'autre part, la mise en œuvre de la fonction de police de base au plan local.

II. Le deuxième temps : une « nouvelle » police prise dans de vieilles lignes de tension

(1) *Entre changements structurels et modélisation de l'action policière : une problématique place de la police*

Votée dans l'urgence en 1998, la réforme des services de police va mettre du temps à se concrétiser. De manière générale, la volonté du fédéral d'impulser un rythme rapide à la mise en place de la réforme va sacrifier la réflexion et l'évaluation processuelle qu'un tel bouleversement de structure nécessite. Sommées de naître officiellement le 1^{er} janvier 2002, les polices locales en particulier vont connaître des débuts difficiles, confrontées à l'obligation, d'une part, de réorganiser en profondeur leurs corps de police, d'autre part, d'intégrer et d'appliquer des nouvelles normes contraignantes en matières organisationnelle, fonctionnelle et statutaire et, enfin, de maintenir un certain équilibre budgétaire. Ces préoccupations très pragmatiques placent d'une certaine manière la question du *community policing* à l'arrière plan ou, du moins, marque la superposition de cette question à celles soulevées par les nouvelles structures de la police. Même parmi les zones test en matière de *community policing*, les impératifs quotidiens ont pour conséquence que le modèle implémenté oscille entre une adoption « au menu » ou « à la carte », en fonction du choix de certains corps de police de ne s'attaquer qu'à l'un ou l'autre pilier du modèle à la fois²⁵. Nous y reviendrons.

²⁵ S. SMEETS, C. TANGE, « Conclusions générales », in V. SERON, e.a., Eds., *Police de proximité. Un modèle belge entre questions et pratiques*, Bruxelles, Politeia, 2004, p. 240.

Mais d'autres tendances, nées de la réforme, vont dominer les préoccupations tant politiques que policières, notamment la volonté de planifier, d'organiser et d'évaluer les tâches policières. La confection des Plans zonaux de sécurité (PZS), qui doivent circonscrire la politique policière locale, est ainsi l'occasion d'un retour en arrière. Dans ce cadre, il est en effet souligné l'importance d'une marge de manœuvre qu'un seul modèle de référence (en l'occurrence celui du *community policing*) ne permettrait pas : Si « un certain nombre de principes sont devenus très importants dans les débats concernant la police puisqu'ils sont essentiels au bon fonctionnement de la nouvelle structure policière, tant au niveau local que fédéral », pour autant « il ne semble en effet pas judicieux de soumettre la réforme des polices à des principes de base rigides et définitifs. Cette réforme doit plutôt être considérée comme évolutive »²⁶. Donc « regarder tous dans la même direction », peut-être bien, mais avec souplesse... Oui, mais laquelle ?

Cette problématique souplesse de la police affecte notamment l'image que l'on donne du et au policier aux divers échelons. Celui-ci, pris entre diverses exigences, doit trouver sa place entre accentuation de son autonomie et de sa responsabilité (*community policing*) et une soumission à ses autorités, tant administratives que judiciaires. Ainsi, tant du côté d'un réaménagement des relations entre police et autorités que de celui de ses relations avec d'autres acteurs de la société, le modèle du *community policing* « à la belge » est devenu un abcès de fixation pour une série de débats entourant la place de la police et les tâches qui relèvent en propre (ou non) de son champ d'action.

(a) Les tâches (non) policières

Dans un souci renouvelé de libérer les polices locales des missions « non essentielles » afin de leur laisser plus de temps pour « être dans la rue », les débats se sont multipliés ces dernières années autour de la question du transfert des tâches vers d'autres acteurs. L'option qui a été choisie pour distinguer les tâches qui pouvaient être transférées a été de déterminer, de manière *négative*, celles qui n'étaient *pas* du « vrai » travail policier ou qui ne nécessitaient pas l'usage de la force. La fonction de police elle-même et ce qui constitue ses tâches essentielles n'ont pas été abordés en tant que tels. On a ainsi transféré toute une série de tâches allant des tâches administratives confiées à des civils de l'administration communale ou engagés à cet effet au sein du corps de police aux missions de transfèrement des détenus et de sécurité des cours et tribunaux confiées à un corps de sécurité public, en passant par des missions liées à la perception en matière de stationnement, prises en charge par des vigiles privés.

Cependant cette absence de questionnement sur ce « que doit faire la police », notamment au regard du modèle de *community policing*, au profit de celui de « qu'est-ce qu'elle pourrait ne plus faire » a aussi eu pour effet qu'une des principales tâches transférée à des acteurs civils a été l'îlotage. Celui-ci a progressivement été confié à de « nouveaux uniformes de la sécurité

²⁶ P. PONSAERS, E. ENHUS, *Vade-mecum Plans de sécurité pour la rédaction du plan national de sécurité et des plans zonaux de sécurité*, Ministère de l'Intérieur, Université de Gand, 2001, p. 4.

publique »²⁷, sur les épaules desquels ont été dès lors posés la charge et les principales caractéristiques de la police de proximité. D'une certaine manière, l'idée que le travail de proximité est d'abord affaire d'acteurs généralistes et polyvalents a été interprétée comme signifiant qu'il ne nécessitait pas de qualification particulière et pouvait donc être assuré par « n'importe qui avec un uniforme ». Le problème est que ce transfert ne s'est pas accompagné d'une amélioration de la collaboration entre les policiers et ces nouveaux acteurs, de sorte que l'on constate une absence de complémentarité entre les pratiques policières et les pratiques d'ilotages de ces acteurs et une amplification de la disqualification de cette modalité du travail policier, pourtant essentielle dans le modèle de *community policing*.

(b) *Partenariat à vitesses multiples : la police entre le citoyen et ses autorités*

De manière générale, dans cette logique de co-production de la sécurité, les limites entre acteurs publics et entre acteurs publics et acteurs privés perdent de leur netteté : de nouveaux acteurs (du citoyen individuel à des structures privées plus ou moins organisées) émergent sans cesse et d'anciens voient leur position évoluer. Ce n'est pas sans soulever de nombreuses interrogations. Lors de récentes réflexions auxquelles participaient de nombreux policiers, la question des limites à mettre notamment à l'implication du citoyen ont été clairement soulevées²⁸ :

- Est-il un partenaire plutôt passif dont les demandes, attentes et besoins sont fortement interprétés ou un contributeur plus actif à la définition de problèmes de sécurité et à leur solution ?
- Quelle est et devrait être la représentativité de la population dans la définition d'un problème ?
- Qui doit être à l'initiative de l'action de la police ?

D'autres questions ou réserves concernent également les rôles respectifs des acteurs institutionnels de divers champs :

- la participation citoyenne, nécessité fonctionnelle de la police, ne devrait ainsi pas forcément être la finalité première de la police ;
- la responsabilité trop partagée pourrait aboutir à une dilution des responsabilités ou à leur glissement non maîtrisé d'un acteur à un autre ;
- la finalité de sécurité n'est pas de manière évidente commune à tous.

²⁷ S. SMEETS, « Nouveaux uniformes » et Etat social actif : vers une recomposition du champ de la sécurité en Belgique ?, Thèse pour l'obtention du grade de docteur en criminologie, Université libre de Bruxelles, Faculté de droit - Ecole de criminologie, 2006.

²⁸ Les quelques questions qui suivent sont tirées d'une série de demi-journées de réflexion organisée par le Centre d'études sur la police (V. SERON, e.a., op. cit.). On se référera également, pour la partie flamande du pays, à certaines publications du Centrum voor politiestudies traitant notamment de la réforme des polices (E. ENHUS e.a., dir., *De politiehervorming*, Bruxelles, Politeia/Centrum voor politiestudies, 2001), du partenariat et de la police (P. PONSAERS e.a., dir., *Partnership en politie*, Bruxelles, Politeia/Centrum voor politiestudies, 2002) ou encore de l'orientation externe du travail policier (J. VAN ERCK, dir., *Externe oriëntering van de politie. Gemeenschapgerichte politiezorg*, Bruxelles, Politeia/Centrum voor politiestudies, 2003).

On notera tout particulièrement le débat récurrent provoqué par certains conflits de normes, en particulier concernant les rapports entretenus par la police et les autorités judiciaires et qui souligne la difficulté de faire concorder « police-instrument de l'autorité » et « police-partenaire de l'autorité » si tant est que la relative autonomie de fait de la police soit enfin reconnue.

(c) La scission des politiques locales de prévention et des politiques policières

A cet égard la réforme ne réorganise pas seulement les polices belges mais aussi des institutions associées à son pilotage politique, ce qui n'est pas sans conséquences sur les relations entretenues avec d'autres acteurs que l'on devrait logiquement, en vertu des principes du *community policing*, voir associés à ce pilotage.

La réforme n'est en effet pas sans paradoxe. Tout en annonçant, comme principe de base, la volonté de se rapprocher du citoyen, elle initie l'émergence d'un nouveau territoire de l'action publique : la zone de police, composée d'une ou de plusieurs communes (2/3 des zones). Si la commune garde une cohérence politique et sociale, la zone de police, par contre, ne recouvre aucune réalité socio-économique. C'est une entité territoriale totalement superficielle dont la construction est pragmatique : opérer une rationalisation des moyens afin de permettre une qualité équivalente de prestations policières sur l'ensemble du territoire. L'agrandissement de la taille des corps de police et des territoires à couvrir, sans passer pour autant par une réflexion permettant de préserver la cohérence interne des nouveaux territoires, hypothèque – ou du moins rend plus difficile – le rapprochement spatial avec la population.

Mais par ailleurs, dans les zones pluricommunales, un hiatus se crée entre les instances chargées de définir une politique de prévention communale (le conseil communal et éventuellement un conseil local de prévention de la délinquance censé représenter la « communauté »²⁹), les nouvelles instances chargées de l'autorité organisationnelle du corps de police (conseil de police et collège de police³⁰) et les instances de définition des politiques policières (un conseil zonal de sécurité, composé des autorités de police administrative et judiciaire et de représentants des deux polices). Cette scission sera d'une grande importance pour les questions de cohérence et d'harmonisation des politiques en matière de sécurité, centrales dans une perspective de *community policing*. Plus encore, la création du conseil zonal de sécurité (CZS), en multipliant les acteurs chargé de définir et d'évaluer la politique

²⁹ Celui-ci existe dans toutes les villes qui ont un contrat de sécurité. Sa composition est variable : on y retrouve généralement le bourgmestre, le chef de corps ou d'autres représentants de la police locale, le fonctionnaire chargé de la prévention, les responsables de projet et l'évaluateur interne, d'autres représentants de la commune et, bien que plus rarement, des représentants d'associations ou de la société civile.

³⁰ Qui se marque aussi par la scission entre le pouvoir du bourgmestre d'une commune qui, à titre individuel, reste l'autorité fonctionnelle en matière de police administrative sur sa commune et les nouveaux organes de la zone de police qui reprennent à leur charge l'autorité organisationnelle du corps de police. Ce hiatus est d'autant plus fort qu'au sein des collèges de police (composés de tous les bourgmestres d'une zone de police), le nombre de voix dont chaque membre dispose, et donc le poids en termes de décision, est conditionné par l'argent investi dans la zone de police, ce qui donnera notamment lieu à de nombreux conflits.

policrière, accentue les conflits de cohérence entre ces politiques³¹. Si divers modes de résolutions de conflits possibles existent, certains constats importants peuvent d'ores et déjà être posés concernant le fonctionnement des CZS. On peut ainsi souligner le faible investissement, soit par désintérêt, soit par méconnaissance, des bourgmestres (qui se marque notamment par leur absence lors des réunions), l'absence de réelles priorités ou de hiérarchie entre les priorités de la part des autorités judiciaires et, surtout, la place prépondérante des responsables policiers (locaux, plus rarement fédéraux) dans la définition des politiques policières locales. Cette place, loin d'être revendiquée, est souvent la conséquence des déficiences des autorités de police et se marque par la multiplication des réunions informelles policières, préparatoires aux CZS. Ceux-ci deviennent alors une chambre d'entérinement des politiques policières, qui ne tiennent que rarement compte des politiques locales de prévention (portées par les bourgmestres).

(2) *Entre pureté du modèle et réalités organisationnelles : un changement « à la carte » ou « au menu » ?*

Comme nous l'avons souligné, avant la réforme, la police de proximité offre deux visages dont la superposition à certains moments tend à rendre le fossé entre discours et pratiques encore plus profond. S'il peut sembler que la réforme, dans sa volonté d'uniformiser le concept de *community policing* au même titre que la police belge, ait « fait le ménage », l'intégration des doctrines concurrentes sous l'étiquette du *community policing* puis de la fonction de police par excellence cache mal le manque d'intégration ou de mise en cohérence des doctrines qui dominent les modalités et normes concrètes d'affectation des ressources policières sur le terrain et leur traduction dans les pratiques quotidiennes des métiers (anciens et nouveaux) de la police.

Alors que le modèle peine à être spécifié en termes opérationnels, quelques initiatives vont se développer avec l'appui de la police fédérale. Celles-ci doivent constituer la traduction concrète des lignes de force du *community policing*. En pratique peu de zones de police seront concernées, avec des niveaux d'initiative très variables, des ambitions souvent réduites au développement de l'un ou l'autre pilier du modèle, et assez peu de feed-back³². Les comités de suivi de ces projets se réuniront dans un premier temps avec un certain dynamisme, mais l'encadrement politique fera rapidement défaut. Ce qui ne signifie pas forcément que rien n'est développé dans les zones de police, mais les données sont rares en la matière. La Belgique traverse en effet depuis le tournant du siècle une pénurie de recherches empiriques sur ce type de questions. On peut cependant douter que la situation ait radicalement évolué par rapport aux constats d'avant réforme, notamment au sein de polices locales qui continuent

³¹ Notamment à l'occasion de diverses évaluations du fonctionnement des CZS. Voy. Not. J.-P. HENIN, S. SMEETS, Eds, *Polices locales et autorités administratives. Je t'aime, moi non plus ?*, Bruxelles, Politeia/CEP, 2008 ; ou encore E. DEVROE, S. MATTHIJS, S. De KEULENAER, St. THOMAES, *Les procureurs du Roi ont la parole. Étude d'évaluation des plans zonaux de sécurité*, Anvers, Maklu/Service de la politique criminelle, 2006.

³² On relève 6 zones flamandes, 3 zones wallonnes et une zone bruxelloise... sur 196 zones de police pour l'ensemble du pays.

à reléguer le plus souvent les acteurs « traditionnels » de la proximité dans des rôles subsidiaires. La réforme entrant en rythme de croisière ne semble pas devoir y changer beaucoup : on se focalise surtout sur des questions d'organisation, mettant l'accent sur le développement et l'emploi d'outils de gestion et de planification faisant la part belle à la fonction d'intervention urgente et au travail d'enquête judiciaire, une autre portion considérable des ressources étant engloutie par les questions de sécurité routière³³.

(a) *Spécialisation, appui et complexité : quelle place pour le community policing ?*

Au cœur même des services de polices et de l'organisation du travail policier, les questions de relations entre acteurs se posent désormais sous un jour résolument partenarial, s'ancrant dans un idéal de communication (interne en l'occurrence) et de gestion améliorée (des ressources humaines notamment). Tant à l'intérieur du corps de police que dans les relations de celui-ci avec ses multiples partenaires, la question dorénavant omniprésente est celle de la circulation de l'information, tant pour des besoins d'exercice de la fonction de police que pour la bonne organisation de celle-ci (prise de décision)³⁴.

Pour autant, une recherche sur l'organisation du travail et la gestion des ressources humaines dans le cadre de la mise en place des zones de police locales, constate toujours le cloisonnement important entre services, portés par des représentations des services sur eux-mêmes et les autres³⁵. Ce constat, déjà ancien, s'est déplacé par l'effet induit par la réforme : « Une réflexion entendue dans des zones différentes reflète assez bien un sentiment général observé : 'on a remplacé la guerre des polices par la guerre des services' »³⁶. Les raisons évoquées rencontrent les analyses antérieures, que cela concerne les relations entre services (valorisation du travail notamment) ou la composition des uns et des autres (sous-effectif, personnel en fin de carrière, etc.). On trouve aussi des réflexions plutôt liées à la mise en place de certains dispositifs dans le cadre de la récente réforme. Certains agents de quartier parlent en effet de dérives à propos de ce qu'il convient d'encoder sous forme de « plainte » via le système informatique intégré à l'usage de polices locales³⁷, où « compte tenu des catégories existantes dans le système, tout plaignant se transforme en 'victime' et (...) toute personne accusée en 'suspect', même si la plainte est non fondée »³⁸.

En ce qui concerne l'organisation interne des polices locales en particulier, on observe le développement des services dits de proximité, chargés d'assurer la fonctionnalité de quartier,

³³ Commission d'accompagnement de la réforme des police au niveau local, *Troisième rapport d'évaluation*, Bruxelles, Politeia, juin 2007.

³⁴ *Ibid.*, p. 241.

³⁵ A.-M. DIEU *e.a.*, *Soutien à la réflexion managériale et à la mise en œuvre du changement dans 5 zones de police*, Université de Liège, Laboratoire d'Etudes des Nouvelles Technologies de l'Information, de la Communication et des Industries Culturelles (LENTIC), Département changement organisationnel et gestions des ressources humaines, Rapport final, recherche commanditée par le ministère de l'Intérieur (PGR), 2002.

³⁶ *Ibid.*, p. 35

³⁷ *Integrated System for the Local Police*.

³⁸ A.-M. DIEU *e.a.*, *op. cit.*, p. 34.

et parfois de directions fonctionnelles chargées, essentiellement par la sensibilisation et la communication, de s'assurer que toutes les composantes de l'organisation soient sensibles à la philosophie du *community policing*. Prédomine néanmoins une vision très scindée des tâches policières associée à la valorisation différentielle d'anciens et nouveaux métiers policiers, ceux de la proximité ou du quartier demeurant toujours à la traîne.

C'est une fois encore l'occasion de mettre en évidence la tension entre un « nouveau » modèle de police et des infrastructures organisationnelles n'en tenant pas compte ou n'ayant pas été conçues à l'aune de ce modèle. Les suggestions de la recherche mentionnée pointent indirectement l'incompatibilité chronique de modèles de travail policier trop contrastés dans divers services supposés appartenir à la même organisation, faisant systématiquement surgir des difficultés internes bien connues (conflits, absorption des logiques les plus faibles, etc.).

Ceci étant, on ne peut nier que les corps de police tendent à aplatir leurs organigrammes, à être moins hiérarchisés, ou encore à offrir une apparence moins militaire en faisant primer la fonction sur le grade. La tendance à la réduction des niveaux hiérarchiques s'affirmait déjà avant la réforme, surtout au sein d'un corps de grande taille comme la gendarmerie. Cependant, on ne peut que constater également la complexité croissante des organisations policières dont l'échelle territoriale et la taille s'accroissent, surtout au niveau local. Cette complexité va en outre s'accompagner d'une massification des normes produites et communiquées tous azimuts aux directions et services tant fonctionnels qu'opérationnels qui semblent devoir se développer toujours plus (des normes fédérales aux directives internes).

(b) *Quel policier « fait du community policing » ?*

Du côté de l'évolution des métiers policiers, si l'on manque indéniablement aujourd'hui de données systématiques, divers indices concordent pour souligner la stabilité des pratiques de terrain, sauf quelques exceptions. Et si d'autres métiers de plus en plus spécialisés se sont fait jour, notamment via l'accroissement du personnel civil au sein des services de police, ce n'est pas forcément dans le cadre d'une réforme de l'approche policière sous l'angle du *community policing*.

Dans ce cadre d'explosion des structures fonctionnelles spécialisées et d'appui, la carence en moyens est un thème constant, tout comme la surcharge occasionnée par les tâches de bureau. Si les effectifs « de terrain » insuffisants sont fréquemment mentionnés au titre d'obstacles majeurs, les manières de travailler (notamment d'être « présent en rue ») sont tout autant pointées comme devant faire l'objet d'un travail particulier³⁹.

A l'occasion d'une journée d'étude sur l'analyse des tâches des polices locales⁴⁰ émerge l'ampleur des conceptions à revoir si la logique du travail de quartier ou de proximité est appelée à trouver réellement sa place. Sont ainsi évoqués des principes et pratiques aussi variés que : la nécessité de développer une culture de proximité dans tout le corps ; la révision

³⁹ V. SERON, *e.a.*, *op. cit.*

⁴⁰ A.-M. DIEU *e.a.*, *op. cit.*

des critères de recrutement ; le développement d'une formation continue des policiers et d'une gestion autonome du temps ; la mise en place d'agents au quartier afin de favoriser l'ancrage local ; l'adaptation de l'organisation de la zone, pouvant même aboutir à avoir des modèles différents selon le quartier considéré ; le développement de réunions de coordination hebdomadaires avec l'autorité politique locale ; l'organisation de permanences dans les maisons de quartier ou encore une polyvalence nuancée. En creux de ces constats, on discerne certains effets de l'accroissement d'échelle des corps de police locale dans de nombreuses zones de police, en particulier la fermeture de commissariats par souci d'économies d'échelle, la centralisation des effectifs spécialisés vers le commissariat central (en général urbain et à plus forte concentration de populations, donc de problèmes et d'activité policière) ainsi que la concentration des effectifs vers l'intervention.

(c) Former pour changer ? Les relations entre les acteurs d'appui et de terrain

En définitive, le *community policing*, lorsqu'il est pris au sérieux, demeure l'apanage de spécialistes de la formation et de l'appui, ou au mieux de directions fonctionnelles, transversales aux services opérationnels, et dont on peut douter de l'impact sur la réorientation des pratiques quotidiennes, sauf rares exceptions vantées dans des journées d'études mais peu ou pas étudiées. On notera à cet égard particulièrement le rôle emblématique de la Direction, des relations avec la police locale (CGL), relevant directement du commissaire général de la police fédérale. Celle-ci vit aujourd'hui des moments difficiles, confrontée à une réduction conjoncturelle de ses effectifs, qui ne sont pas sans lien avec sa posture hybride entre police fédérale (dont elle fait partie) et polices locales (dont une bonne part de ses effectifs provient). Elle est en effet fréquemment mal perçue et en fin de compte peu attractive de par son rôle assez ingrat d'appui et d'avis dans divers domaines concernant la police locale, parmi lesquels la mise en place du *community policing* et de la fonction de police excellente (mais également, la gestion financière, la politique policière, la morphologie de la police locale et l'accompagnement du processus de réforme au plan local). Actuellement, ce service met l'accent sur une intervention en principe indirecte sous forme de coaching et d'appui des formateurs locaux et une intervention résiduaire et directe dans des formations dans ses domaines d'expertise, faute de formateurs dans les directions et services chargé de la formation du personnel. Dans le cadre de ses activités de promotion d'une police de proximité, CGL a non seulement tâché d'accompagner le développement de projets dans diverses zones tests de police locale, mais a également été amené à servir de plate-forme de recueil de bonnes pratiques en la matière, provenant en principe de l'ensemble des services de police, mais plus spécifiquement des polices locales.

(d) Des insuffisances constamment renvoyées à un futur incertain : les problèmes de sélection et la place paradoxale de la formation

Toujours au niveau du changement de vision souhaité, il est indéniable que des efforts ont été déployés dès avant la réforme afin de recruter d'avantage de femmes et d'allochtones, convoqués au titre d'ambassadeurs du changement de mentalité au sein de la police. De nouveaux programmes de formations sont ainsi élaborés régulièrement depuis les années 80,

même si on doit peut-être davantage parler d'une volonté de professionnalisation (dont la réussite dépend fortement des points de vue qui s'affrontent autour de la question⁴¹). De manière générale, ces formations et leurs modules, par-delà l'accent pédagogique, tendent à se concentrer sur une image assez classique du policier, avec quelques avancées en matière de qualité de l'intervention (maîtrise de la violence, par exemple). Mais si des modules renvoyant au modèle du *community policing* apparaissent, le choix de les rendre transversaux mais distincts des modules couvrant les divers champs d'action policiers a pour effet que les conséquences concrètes des principes du *community policing* sont peu intégrées dans les pratiques enseignées. Dès la formation, déjà peu valorisée au regard de la pratique policière, on constate donc une insularisation de cette « philosophie », dès lors considérée au mieux comme un type de travail policier spécifique, au pire comme un gadget chargé d'améliorer la légitimité de l'institution (*window dressing*)⁴².

Dans la même veine, lorsque des formations sont proposées aux pays émergents, outre les domaines classiques de l'intervention policière (techniques de maintien de l'ordre, par exemple), c'est surtout autour d'outils de changement « culturel » élaborés récemment, tel le code de déontologie, qu'un apport à ces pays est envisagé.

Si la Belgique s'est longtemps cantonnée à une posture d'importation de modèles et d'expériences étrangères, en particulier hollandaises et anglo-saxonnes, la police belge se lance à présent, depuis la CP1, mais surtout depuis juin 2007 et la présentation de la fonction de police « excellente », dans la diffusion de son modèle de fonction de police. Ce mouvement marque un repositionnement assez net tant au plan national qu'international, en tout cas au plan du discours tenu par la police sur ses faiblesses (bientôt surmontées) et sa valeur d'exemple. Cette diffusion de l'expérience au titre de bonne pratique se fait notamment dans le cadre de réseaux institutionnalisés du type collège européen de police (CEPOL) et son projet concernant le *community policing* (sous la forme d'un manuel accompagné de bonnes pratiques en la matière).

Par ailleurs, chaque corps de police locale est susceptible d'entretenir ses propres relations privilégiées avec des polices étrangères, débouchant sur des échanges d'expériences, de pratiques à vocation formative. Un exemple fréquemment exposé au titre de référence en matière de réforme d'une police locale est celui de la zone bruxelloise de Schaerbeek-Evere-Saint-Josse, une police locale qui a notamment tâché d'innover en s'inspirant des Koban

⁴¹ Les chefs de police demeurent en effet souvent relativement critiques à l'égard d'une perte de compétences des nouvelles recrues, notamment en matière d'exécution des tâches judiciaires, ainsi qu'à propos de la montée en puissance de la formation aux techniques de gestion, faisant de l'officier un gestionnaire de service avant tout.

⁴² On se référera notamment aux évaluations de la formation pilotées par la police fédérale (le rapport d'évaluation EVA 2003, une journée d'études de 2004 sur la formation de base du cadre de base, ou encore la journée d'études de 2005 consacrée à la formation de base des officiers ; l'ensemble est accessible sur le site de la direction de la formation au sein de la police fédérale : www.police.ac.be).

japonais⁴³ et qui, comme la plupart des plus grandes zones de police, a développé et entretient ses propres relations avec des polices étrangères, québécoises notamment.

CONCLUSION. FACE AUX PROBLEMES DE COHERENCE, LA PROXIMITÉ SE RÉSUME-T-ELLE À UNE QUESTION DE PERSONNE ?

En définitive, face à un cadre normatif au mieux confus, au pire contradictoire, les propositions de rénovation de la fonction de police tendent aujourd'hui à se limiter à mettre de façon très générale l'accent sur l'acteur policier, ses qualités et ses défauts (à améliorer) et une rénovation souhaitée de sa culture. Ainsi, l'intégration d'une nouvelle philosophie par le personnel est-elle souvent présentée comme le moyen d'y parvenir. Si la proximité de la police se présente d'abord dans sa *dimension spatiale* sous les traits organisationnels d'une dissémination territoriale des moyens d'action (d'une présence en rue souvent coûteuse) et dans sa dimension *temporelle*, par l'amélioration de la rapidité d'intervention et de réponse à l'appel, la dimension *relationnelle* de la notion de proximité se limite à l'accent mis sur la question de la formation et de l'évolution souhaitée des qualités individuelles du policier, qu'il soit chef de zone, officier ou policier de terrain. Le policier de quartier ne fait pas exception et on s'interroge d'ailleurs sur le profil et le visage concret de ce « super-flic » de proximité, dont la polyvalence est peu définie en termes concrets, et qui se manifeste de manières diverses selon les corps de police.

En définitive, le *community policing* semble devoir plus que jamais dépendre de la logique de « la bonne personne à la bonne place », de sa motivation et de ses compétences. La difficulté est de savoir comment parvenir à maîtriser ces facteurs et leur combinaison dans des situations locales concrètes entachées parfois de problèmes structurels. Et lorsque « ça marche », il n'est pas évident de savoir pourquoi.

⁴³ Il s'agit de petites antennes de police, convenablement dotées en effectifs, affectées à un territoire très réduit, une rue commerciale par exemple.

