

MINISTERE DE L'INTERIEUR

7 NOVEMBRE 2000. - Circulaire ZPZ 9. Réforme des polices. Directives concernant l'extension du démarrage de la police locale

A Madame et Messieurs les Gouverneurs de province;

A Madame le Gouverneur de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale;

A Mesdames et Messieurs les Bourgmestres.

Pour information :

A Mesdames et Messieurs les Commissaires d'arrondissement;

A Monsieur le Commandant de la Gendarmerie;

A Monsieur le Commissaire général de la Police judiciaire;

Au Président de la commission permanente de la Police communale.

Madame, Monsieur le Gouverneur,

Madame, Monsieur le Bourgmestre,

I. Introduction

La loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux (LPI), ne prévoyait pas de date de démarrage explicite, ni un délai ultime pour la mise en place de la police locale; aussi, en avril dernier, le Gouvernement a décidé d'accélérer la mise en oeuvre de cette dernière.

Afin de combler cette lacune, un certain nombre de zones de police pilotes (ZPP) a donc été mis en place. Ces ZPP ont une « fonction de laboratoire » à remplir pour les phases suivantes de la réforme des services de police locale.

Entre-temps, quelques ZPP ont démarré leur fonctionnement intégré - avant la lettre - en partant des possibilités locales actuelles. Les autorités locales et les chefs de police responsables y ont fait montre d'une volonté de réussite et de créativité pour résoudre les problèmes, ainsi que d'un rythme de travail soutenu.

Par le biais des Teams de Soutien Provinciaux (TSP) et de mon propre Team d'Appui, j'ai pu constater que certaines incertitudes et imprécisions planent toujours sur la signification précise à donner à la date du 1^{er} janvier 2001¹.

En outre, l'évolution d'un nombre de dossiers touchant la réforme des polices me permet de vous fournir des informations et des éléments complémentaires. La première phase, celle de mise en route, au niveau local, des zones de police pilotes, étant actuellement passée, et nous ayant fourni suffisamment de matériel, le temps est venu de commencer la seconde phase.

Vous trouverez ci-dessous les informations y relatives :

II. Coordination de la politique en matière de nouvelle répartition en zones²

Avant d'aborder le point relatif à l'extension du démarrage, je désire cependant attirer votre attention sur la problématique déjà traitée par la Circulaire ZP1.

Vous n'êtes pas sans savoir que cette circulaire stipule que, à partir de la date de publication au Moniteur belge de l'arrêté royal relatif au découpage du territoire en zones de police, les zones interpolices doivent être adaptées en fonction des limites des futures zones.

Il revient maintenant aux TSP de veiller à ce que le passage aux nouvelles zones se déroule rapidement. Ce niveau provincial est en effet le mieux habilité à juger du moment où les conditions nécessaires sont remplies ou pour quelle date elles le seront.

Les bourgmestres peuvent alors confier aux services de police la mission de prendre les accords nécessaires pour cette date précise.

J'insiste pour que ce passage se déroule avec diligence et sous la responsabilité des administrations locales actuelles. L'adaptation relative à la nouvelle répartition en zones doit donc être réalisée dans les meilleurs délais.

Dès lors, je vous prie, Madame, Monsieur le Gouverneur, de prendre l'initiative - si cela s'avérait

encore nécessaire - d'inviter les bourgmestres de toutes les communes qui appartiennent désormais à une autre zone, à une concertation sous votre présidence ou celle de l'un de vos collaborateurs. Ainsi, si cela n'a pas encore eu lieu, une date à partir de laquelle on pourra effectivement travailler selon les nouvelles délimitations pourra être convenue entre tous les intéressés.

Je désire vous rappeler, une fois encore, que l'adaptation du fonctionnement de la police à la nouvelle répartition en zones doit avoir lieu le plus rapidement possible - et au plus tard pour la fin de cette année.

III. Phase 2 : La police locale

III. 1. Concept

Avant de continuer l'extension de la mise en place de la police locale, je dois faire un choix quant à la mise en route ou non d'une deuxième série de projets pilotes avant l'entrée en vigueur complète de la LPI.

L'extension de la mise en place des zones monocommunes et pluricomunes, déjà annoncé par ma première circulaire en la matière, parle d'une phase de mise en oeuvre après l'entrée en vigueur de la loi susvisée, c'est-à-dire au 1^{er} janvier 2001. D'autre part, nous ne devons pas oublier que la plupart des règlements sur la police locale n'entrent en vigueur qu'au 1^{er} janvier de l'année prochaine.

Visiblement, au niveau local, personne ne désire attendre l'entrée en vigueur de la LPI et l'on vise dès lors un fonctionnement local intégré avant la lettre.

Entre-temps, plusieurs communes et zones se sont portées candidates comme zone de police pilote. Cela montre la grande volonté de bénéficier rapidement du progrès de la réforme des polices. En outre, je suis - pour être franc - étonné par l'enthousiasme et la bonne volonté affichés pour mettre en route ces nouveaux corps de police.

Je partage entièrement l'avis de ceux qui désirent déjà commencer dès à présent. Les expériences faites au sein des zones pilotes permettent de conclure qu'il n'est pas nécessaire d'attendre et qu'il est même conseillé d'entamer le processus d'intégration. Jusqu'à présent, il n'était pas possible d'amorcer une nouvelle série de projets parce que les connaissances et l'expérience acquises au sein des 22 projets pilotes étaient encore trop restreintes.

Vu le grand nombre de candidats, dont une majorité de zones pluricomunes, et la volonté affirmée du personnel - ce qui pour moi est d'importance primordiale - de s'intégrer encore plus rapidement, il n'est plus utile de suivre le timing initialement prévu.

Je désire dès lors donner immédiatement la chance à tous ceux qui ont introduit leur demande de devenir zone pilote de commencer, sur base des expériences faites au sein des zones pilotes actuelles, l'exercice intégré des fonctionnalités de police « avant la lettre », et ce dans la perspective d'un processus de conversion rapide au moment où tous les dispositifs légaux et réglementaires relatifs à la police locale entreront en vigueur.

Je sais que certaines zones (pluricomunes) - sans être zones pilotes - sont déjà fort avancées dans la préparation de l'intégration. Leurs efforts sont reconnus par le fait qu'elles ont l'opportunité de se joindre à la deuxième phase. Je vise ici particulièrement toutes celles qui officieusement - c-à-d non par écrit- ont fait connaître leur candidature au Team d'appui fédéral et/ou provincial.

Grâce à une organisation aussi large que possible de cette seconde phase, l'ensemble se déroulera de manière plus coordonnée et plus synchronisée.

III. 2. Poursuite de l'élaboration

- Toutes les zones auxquelles cette phase est applicable peuvent poursuivre les préparatifs ou les entamer. Par préparatifs, j'entends, sans être exhaustif :

- la composition du comité de direction;
- la création de l'organe syndical de concertation;
- rédiger la planification (plan d'étapes ou chemin critique) de l'intégration progressive des services locaux de police;

- déterminer au sein des zones pluricommunales quelle commune exercera la fonction centrale (commissariat de zone);
- quelles fonctionnalités peuvent être exercées de manière intégrée;
- etc. ...

En bref, ces zones peuvent prendre toutes les mesures préparatoires nécessaires de manière telle à ce que, au moment où toutes les conditions visées à l'article 248 LPI seront réunies, le passage à la police locale ne se déroulera pas de manière trop radicale.

Les services de police ne peuvent véritablement entamer une intégration progressive du fonctionnement opérationnel qu'une fois les préparatifs faits, et ce par analogie à ce que les zones de police pilotes sont en train d'accomplir depuis quelques semaines. Il y a lieu d'insister ici sur l'intégration progressive et pragmatique au travers d'une connaissance mutuelle, par exemple par le biais de : « stages d'observation », les formations préparatoires indispensables en matière de techniques d'intervention, procédés de police et de procédure radio, l'apprentissage du travail en dispositifs mixtes, etc. ...

Dès lors que les nouvelles administrations auront été mises en place, et ce au plus tôt le 1^{er} janvier 2001, on pourra mettre en oeuvre les nouveaux organes sur base des articles 12 à 24 de la LPI en matière de Conseil de police et de Collège de police.

Sous la conduite des autorités de polices compétentes et des nouvelles administrations locales, on pourra également mettre en oeuvre l'élaboration de visions à long terme telles que décrites dans le cadre général de travail et de référence (cf. en la matière le dernier paragraphe de cette lettre). Il est clair que, à l'avenir, les zones de police ne constitueront plus des entités autonomes et qu'elles feront partie d'une grande structure policière. Les zones futures devront également élargir leur horizon, elles devront apprendre à vivre ensemble, tenir compte les unes des autres, se soutenir mutuellement, se concerter et surtout échanger leurs expériences. A partir du niveau fédéral, nous ne pouvons travailler que du haut vers le bas; par contre, il appartiendra aux zones de promouvoir le travail latéral.

III. 3. Suivi et appui

III. 3.1. Appui personnel

Il n'est pas dans mon intention de laisser cette seconde phase de démarrage de la police locale à son propre sort. A l'instar des zones pilotes, les zones de la seconde phase pourront faire appel aux unités d'appui que j'ai installé au niveau fédéral et provincial.

Au niveau fédéral, je mets le team d'appui et de soutien fédéral à votre disposition. Je vise ici spécifiquement les membres permanents de ce team d'appui (voir circulaire ZP 1).

Il peut également être fait usage utilement des connaissances et de l'expérience accumulées par les teams d'appui provinciaux.

III. 3.2. Appui didactique et matériel

Divers arrêtés royaux, circulaires, documents, rapports et recommandations sont prêts et vous seront transmis dans les plus brefs délais. Comme déjà précisé, les premières leçons et expériences que nous pouvions tirer, sont claires et disponibles.

Aux circulaires (8 au total, dont la dernière relative au système informatique unique ISLP) publiées à ce jour, vont s'ajouter d'ici peu une série de dossiers. Certains d'entre eux sont actuellement en phase finale.

D'autre part, certains dossiers se trouvent actuellement en phase finale. Vous verrez par exemple paraître au Moniteur belge, à brefs délais, un arrêté royal relatif aux premières nominations à certains postes (appelées « primo-nominations »). Cet arrêté royal signalera entre autres la procédure de sélection des candidats chefs de zone et l'organisation de celle-ci. Les administrations locales disposeront fin de cette année ou début de l'année prochaine de la liste des candidats entrant en ligne de compte, en ce compris l'ordre de classement.

Je suis en outre prêt avec :

- les normes minimales et la dotation fédérale y afférente (article 47 LPI);
- un arrêté royal relatif aux normes de fonctionnement. Ces dernières garantiront un service

minimal équivalent à la population (article 142 LPI);

- les arrêtés d'exécution de la LPI nécessaires relatifs aux dispositions spécifiques et modalités de fonctionnement du conseil de police;

- les arrêtés d'exécution de la LPI nécessaires relatifs aux dispositions spécifiques et modalités de fonctionnement du collège de police;

Après avoir recueilli les avis du Conseil d'Etat, je diffuserai ces arrêtés royaux.

Mais d'autres rapports intéressants et nécessaires au niveau local sont prêts :

- le cadre général de référence et de travail tel qu'annoncé dans ma circulaire ZP 1 est également presque prêt. Le 7 novembre prochain, il sera examiné à la loupe par mon Team d'appui en vue d'être optimisé et finalisé;

- un vade-mecum pour la conception et l'établissement des futurs plans locaux de sécurité est élaboré. De plus, ce vade-mecum a déjà été testé dans certaines zones et a déjà été optimisé dans son utilisation. Ce vade-mecum propose un canevas afin de vous permettre de concevoir une charte locale de sécurité de manière professionnelle. Celui-ci vous sera adressé dans les prochains jours, accompagné d'un courrier;

- un certain nombre de modules de formation sont disponibles, tels que « dispositifs mixtes », procédure radio », entre autres.

J'estime que la seconde vague de zones disposera ainsi de suffisamment d'appui matériel et personnel.

IV. La police locale : Phase finale

En ce qui concerne la mise en oeuvre effective et légale (c.-à-d. lorsque toutes les conditions de l'article 248 LPI sont remplies), je vous communiquerai ultérieurement des directives plus concrètes.

Dans tous les cas, pour les zones monocommunes, la date du 1^{er} avril 2001 me semble idéale pour entamer la réalisation du fonctionnement complètement intégré.

Pour les zones pluricomunes, je vise la date du 1^{er} juillet 2001 pour entamer la réalisation du fonctionnement complètement intégré.

En tout état de cause, je mettrai tout en oeuvre pour que tous les corps locaux de police soient opérationnels à la date du 1^{er} janvier 2002. Je désire dès lors, à cette date, une mise en place légale des polices locales. Comme précisé ci-dessus, les directives liées à cette mise en place complète, et le timing y afférent, vous seront communiquées ultérieurement.

V. En résumé

1. Je désire attirer votre attention sur le fait que cette deuxième phase constitue toujours une mise en place de fait de la police locale, car toutes les conditions de l'article 248 de la LPI ne peuvent être réalisées, entre autres pour ce qui concerne le budget et le plan zonal de sécurité.

La mise en place légale de la police locale confirmera, dans une phase ultérieure, la mise en place effective lorsque le Roi aura fixé que les conditions de l'article 248 de la LPI seront remplies. Il est donc clair que la deuxième phase vise à ce que les zones monocommunes et pluricomunes mises en route mettent tout en oeuvre afin d'aboutir pour les dates visées aux points IV 1 et IV 2.

2. Je ne puis m'empêcher d'attirer particulièrement votre attention sur une évolution qui me préoccupe. Je constate que les discussions au sein des zones de police (pilotes) conduisent invariablement à l'établissement d'un plan de besoin en personnel basé sur une sorte de situation idéale désirée, et que l'on arrive souvent à un élargissement des cadres allant jusqu'à 20 à 30 % du cadre actuel (commun) disponible.

Je signale que la réforme des polices doit aboutir à une police plus efficace et plus efficiente et à la disparition des dysfonctionnements constatés dans le passé, mais que le point de départ a toujours été basé sur les moyens en personnel disponible (sur base des effectifs réels avec comme limite minimale la norme minimale ou le seuil minimal de fonctionnement). J'encourage les investissements locaux, et en tout cas, il faudra réparer le manque d'efforts consentis par le passé, mais il ne serait pas logique qu'une opération de fusion occasionne un élargissement

global des effectifs. Dans ce contexte, je désire attirer l'attention sur un malentendu éventuel apparu dans certaines ZPP en rapport avec la vision à long terme du projet de texte du cadre général de travail et de référence. Une vision à long terme doit, elle aussi, impérativement tenir compte des possibilités actuelles en moyens et ne peut, au plus, fournir que des éléments pouvant jouer un rôle dans l'appréciation des décisions sur les investissements futurs qui seraient planifiés par les administrations locales.

3. Enfin, je désire signaler explicitement que j'incite les autres zones à entamer aussi rapidement que possible leur « pré-intégration de police locale » à la suite des zones pilotes et celles de la deuxième vague.

Je vous prie, Madame et Monsieur le gouverneur, de bien vouloir transmettre ces directives aux bourgmestres de votre province.

Vous voudrez bien, Madame et Monsieur le Gouverneur, indiquer au Mémorial administratif, la date à laquelle la présente circulaire a été publiée au Moniteur belge.

Le Ministre,

A. DUQUESNE

Note

(1) Cf. C.M. du 10 avril 2000, Moniteur belge du 16 mai 2000.

(2) Cf. arrêté royal du 28 avril 2000, Moniteur belge du 29 juillet 2000.