

**POLITIEKE EN SOCIALE  
GESCHIEDENIS VAN JUSTITIE  
IN BELGIË VAN 1830 TOT HEDEN**

**HISTOIRE POLITIQUE ET  
SOCIALE DE LA JUSTICE  
EN BELGIQUE  
DE 1830 À NOS JOURS**

D. HEIRBAUT, X. ROUSSEAU & K. VELLE (RED./RÉD.)

L. BURGELMAN	J. BUYCK
J. CHRISTIAENS	J. CHRISTIAENS
S. CHRISTIAENSEN	P. DECUYPERE
M.S. DUPONT-BOUCHAT	D. HEIRBAUT
L. KEUNINGS	T. LEMOINE
R. LESAFFER	D. LUYTEN
B. MAJERUS	D. WEBBER

G. MARTYN  
S. PARMENTIER  
K. RAES  
X. ROUSSEAU  
F. STEVENS  
A. TIXHON  
M. VANDERVEKEN  
C. VANNESTE  
K. VELLE  
P. VRANCKEN

2004

die keure  la charte

## L'évolution de l'appareil policier en Belgique (1830-2002)

L. Keunings, B. Majerus et X. Rousseaux (195)

I. Introduction: un système policier décentralisé au sein d'un Etat libéral né des barricades

Doté en 1831 d'une constitution qui reconnaît les grandes libertés fondamentales, la Belgique a la volonté, dès son indépendance, de mettre en place une organisation policière compatible avec celles-ci. Cet élan libéral et progressiste se donne un objectif majeur, énoncé avec l'impidité dans le rapport d'Isidore Plaisant au Congrès National: abolir tout arbitraire et créer une police qui "toute bienveillante et protectrice", "ne s'occupe que des intérêts généraux" et qui "toujours en harmonie avec l'opinion publique", "loin d'être réprochée par elle, y trouvât sa force et son appui". Pour que cette police soit "indépendante, affranchie de toute action du gouvernement", les hommes de 1830 adoptent un système basé sur deux grands principes tranchant avec les sombres souverains laissés par les régimes français et hollandais: le contrôle de la force publique par le parlement et la décentralisation en matière d'ordre public. La responsabilité de celui-ci revient ainsi en priorité aux autorités locales et en particulier au bourgmestre, désigné en 1842 comme le seul chef d'une police locale qui est censée représenter le symbole de l'autonomie communale, garante de nos libertés. Pour la conservation de l'ordre, les communes disposent de leurs polices, entièrement organisées et payées par leurs soins, et d'une institution fondamentale: la garde civile qui, inspirée du modèle de la garde nationale française, serait destinée à faire contrepois à l'armée et au pouvoir exécutif. Composée de tous les hommes valides non-intégrés à l'armée et qui éliraient leurs propres officiers – le suffrage universel (masculin) avant la lettre! –, cette milice citoyenne constituerait une force représentative de la Nation, dont la vocation serait de défendre le pays contre le danger extérieur, assurer la paix et les libertés à l'intérieur.

Marqué par la méfiance de notre système parlementaire vis-à-vis du pouvoir central, ce dispositif policier, entériné par la loi communale de 1836, ne laisse cependant pas ce dernier désarmé et de nombreuses zones d'ombre subsistent. Soumise à la suite de trois ministères, une gendarmerie nationale héritière de l'époque française renait des cendres de la maréchaussée hollandaise et se voit confier la sécurité dans les campagnes. Un organisme centralisateur soustrait au contrôle des Chambres, la Sûreté publique, est investi de la mission aussi vaste que floue de veiller à l'exécution de la police générale. Si la priorité de la responsabilité de

(195) Luc Keunings a rédigé la partie 1830-1914, Xavier Rousseaux les parties 1918-1940 et 1945-2002. Les pages consacrées aux deux guerres mondiales sont de Benoit Majerus.

Ce contexte général ne sera pas sans incidence sur un appareil policier axé avant tout sur le contrôle social et le maintien de l'ordre, mais dont l'Etat se préoccupe peu, et qui, marqué par la désorganisation de la plupart des forces locales et la faiblesse de leurs moyens, s'écartera des idéaux d'origine.

A. La Sûreté de l'Etat, un service politique compromettant mais nécessaire

Bien que les constituants n'aient pas prévu la création d'un appareil de Sûreté de l'Etat qui aurait rattaché Fouché, la censure et sa police secrète de combat, un organe de surveillance politique va être chargé de participer à la consolidation de l'Etat belge. Décrite, jugée inutile et dangereuse, la Sûreté focalise son attention sur les orangistes, les républicains, les premiers socialistes et ces étrangers inquiétants aux 'idéas malsaines' ou dépourvus de capacités d'existence. Si ses moyens paraissent dérisoires — une poignée d'espions pour tout le pays et aucun à l'étranger avant 1840 — les pouvoirs de son personnel, dépourvu de la qualité d'officier de police judiciaire, le sont tout autant et ses activités suspectes et peut être incontrôlées embarrassent très vite des ministres de Tulle qui jouent à l'envi au jeu de la 'patate chaude' : la Sûreté connaît quatre changements de ministère entre 1830 et 1848!

Mais ce service compromettant est jugé nécessaire pour l'information du pouvoir et la coordination des polices dans la lutte contre les 'subversifs' et surtout les étrangers que la Sûreté, puisant dans l'arsenal des lois d'exception françaises, peut exploiter par simple mesure administrative. C'est d'ailleurs la cause de leur afflux, favorisée par le développement des chemins de fer, qu'elle se 'modernise' quelque peu sous l'impulsion du très conservateur baron Hody : rassemblement des premiers fichiers personnels (les bulletins de renseignements), utilisation de la photographie (1843), traduction des journaux 'anarchistes' comme le *Brüsseler Zeitung* de Karl Marx ou établissement de premiers contacts avec les polices étrangères. Disposant d'un budget très maigre — qui ne dépassera jamais avant la guerre le demi pour cent de la portion, pourtant congrue, attribuée au ministère de la Justice — Hody tente de stimuler les polices locales à appuyer sa politique de défiance en distribuant quelques primes, en subsideant une brigade de passaports à Bruxelles (1843) ou le plus souvent, en réglant de cinglantes administrations. Toutefois, cette collaboration se révèle inconstante. Les polices communales sont peu enthousiastes à remplir des tâches 'd'intérêt général' sans réelle contrepartie financière; l'autonomie acquise par le chef de la Sûreté et sa volonté affichée de dominer l'ensemble de l'appareil policier



Uniforme de policier  
bruxellois 1847  
© Luc Keunings

l'autorité civile locale paraît assurée pour le maintien de l'ordre, aucune loi ne ordonne cette matière : des dispositions réglementaires datant des régimes précédents attribuent une certaine autonomie à l'armée qui peut être requise à cet effet, avec la garde civique, par la Sûreté et les agents politiques du gouvernement dans la province, à savoir les gouverneurs et les commissaires d'arrondissement, tenus également de surveiller les commissaires de police.

Quoi qu'il en soit, la Belgique a donc opté pour une organisation policière plurilatérale, une conception 'civile' du maintien de l'ordre qui se veut 'utélitaire et concrète' et dont l'architecture repose essentiellement sur deux piliers : la police locale et la garde civique, forces spécialement attachées au bourgmestre.

L'objet de cet essai est de voir comme cette organisation a résisté ou non à l'évolution de la société belge aux 19<sup>e</sup> et 20<sup>e</sup> siècles.

II. 1830-1870 : L'évolution contrastée de polices axées sur le contrôle social

Les vingt premières années de la Belgique sont caractérisées par une instabilité qui se traduit aussi bien aux plans économique, politique que social. Notre pays est en guerre contre la Hollande jusqu'en 1839. Une atmosphère fébrile s'installe qui conforte les forces conservatrices à revenir sur les acquis de la révolution et à identifier au sein de la population des 'classes dangereuses' : le pauvre, le mendiant, le repris de justice ou l'étranger 'sans aveu'. Le jeune Etat belge, neutre et censitaire, qui compte à peine un pour cent d'électeurs et dont la position internationale reste fragile, doit donner la preuve de sa capacité à se défendre contre les dangers intérieurs potentiels et contre les menaces qui se profilent de l'extérieur. Cet état de choses influe sur les domaines pénal et policier. Pour assurer la pérennité de l'Etat bourgeois, il convient d'encadrer disciplinairement le monde du travail par la stricte répression des délits de coalition et la mise en œuvre des moyens de surveillance appliqués sous l'Empire napoléonien : le livret pour l'ouvrier, le passeport ou le permis de séjour provisoire pour l'étranger.

A partir de 1845, la Belgique est durement touchée par une crise alimentaire et si elle échappe à la vague révolutionnaire qui ébranle l'Europe en 1848, elle doit faire face à des secousses sporadiques de la part d'une classe ouvrière sans organisation mais affectée par une misère structurelle croissante que la prospérité économique retrouvée en 1850 ne parvient pas à occulter.

Sur le plan politique enfin, l'unionisme des premières années laisse la place à l'opposition très violente entre deux mondes, celui des catholiques et des libéraux, dont les hostiles manifestations contraignent pour la première fois un ministère à abandonner un projet de loi clérical et impopulaire (1857).

