

**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	S. 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<sup>1</sup> adoptent un système basé sur deux grands principes tranchant avec les sombres souvenirs 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 élitraient 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<sup>2</sup>. 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 rattrapé 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 mines 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 amonnestations. 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 plurilatrice 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 19e et 20e 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).



heurent les bourgeois, en particulier ceux des centres urbains et de Bruxelles pour qui le maintien de l'ordre est une chasse gardée. En outre, les méthodes illégales et provocatrices de ses espions, sans contact avec les policiers locaux, discréditent l'institution.

Mais la médiocrité des relations entre la Sureté et les polices ne résulte pas que des divergences politiques. La désorganisation de la plupart des corps locaux et la mauvaise qualité de leurs agents entrent également en ligne de compte et caractérisent bien l'extrême faiblesse policière de cette époque.

B. La pauvreté des polices locales et l'effort des grandes villes

Sans conteste, les polices communales de la première moitié du siècle se trouvent encore dans l'enfance de l'art. Dans les villes, où leurs missions sont très diversifiées – surveillance des cabarets, des bonnes mœurs, de la voirie ou de l'hygiène publique – elles souffrent également d'un manque flagrant de moyens. En 1831, 8 commissaires, 11 agents et 16 gardes villes forment les effectifs de la capitale. Soit moins de 40 hommes responsables de la salubrité et de la sécurité d'une cité de 400 ha abritant plus de 100.000 âmes. Comme à Anvers, Liège ou Gand, des gardes, des pompiers et des gardiens de l'octroi, munis de fusils ou de revolvers, assistent la police sans jouir de pouvoirs légaux particuliers. Sans instruction sinon illétrés, ils se livrent entre eux à des véritables guerres des polices avant la lettre pour obtenir, moyennant finance, la protection des biens privés. L'encadrement policier de la population est donc insignifiant, et la spécialisation des tâches, réduite au minimum. Les bureaux, lieux d'habitation des commissaires, ferment l'après-midi, sont le plus souvent insalubres et 'disparaissent' en cas de défection de leur responsable. A l'hôtel de ville de Bruxelles, c'est un simple agent qui décide illégalement des détentions préventives et laisse croquer pendant des jours des 'badauds recalculants'. Quant au recrutement et à la formation, ils ne font l'objet d'aucune exigence spécifique. En raison de l'inculture et de l'incompétence de leurs subordonnés, les officiers sont choisis parmi des civils souvent peu expérimentés si ce n'est dans le travail administratif. Obligés de subvenir à l'achat d'un uniforme coûteux depuis 1839, les commissaires de la capitale réclament une allocation 'pour joindre décentement les deux bouts', alors qu'ils gagnent quatre fois plus que leurs agents! Ces problèmes structurels, liés en grande partie aux difficultés financières des villes et aux refus de l'Etat central d'accorder une aide substantielle, attestent du marasme policier de cette époque et expliquent la non-application des règlements communaux qui se multiplient, mais aussi la violence de et à l'encontre des forces de l'ordre qui n'inspirent aucun respect.

Les premiers effets de la révolution industrielle et la crise des années 1840 vont inciter les administrations locales à réagir. Le signal est donné par Bruxelles qui,

à l'initiative d'Edouard Ducpétiaux, également inspecteur des prisons, s'inspire de Londres et de Paris pour effectuer une réorganisation policière dont les lignes de force sont les suivantes:

1. la répartition systématique et équilibrée des moyens sur l'ensemble du territoire. Ce quadrillage, qui prévoit un service nocturne permanent et des commissariats au centre de chaque 'division', est assuré par la création d'îlots arpentés par des agents de série, les ancêtres des policiers de quartier, tenus d'observer la vie de leur circonscription à l'aide d'un calepin. La 'clef' de répartition de ces moyens est choisie en fonction de l'importance de la population et, dans le choix des limites de ces divisions, les édiles se refusent à "parquer les honnêtes gens d'un côté et les canailles de l'autre";

2. l'unification des forces policières par l'absorption de la plupart des auxiliaires. Certains gardes ou préposés sont réaffectés dans la police, ce qui permet une augmentation des effectifs (1 policier pour 750 habitants, ceci restant très loin de Londres et Paris).

3. le renforcement du contrôle du personnel par une réglementation des rouages et une stricte hiérarchisation. Un règlement d'ordre intérieur prévoit des critères d'engagement (âge, épreuve d'aptitude, stage préparatoire), des règles disciplinaires et un encadrement serré et pyramidal, calqué sur celui de l'armée, seul corps organisé à l'époque, auquel la Ville accorde une préférence en matière de recrutement;

4. l'organisation de services spécialisés, articulés autour d'une 'division centrale', permanence chargée de la centralisation de l'information administrative et des secteurs particuliers: marchés, prostitution, cimetières, domestiques et étrangers. Par ces mesures, la Ville de Bruxelles espère améliorer l'efficacité de sa police mais aussi la rendre plus indépendante et plus respectée par les habitants. C'est dans cette perspective qu'un uniforme, composé d'un chapeau à la française et d'un sabre, est imposé dans le service quotidien; que l'on interdise aux policiers d'occuper tout autre emploi, de fumer dans les rues, de se faire accompagner d'un chien ou d'utiliser trop souvent les menottes le jour, ce qui serait "contraire à la douceur de nos mœurs".

Réalisées en 1848, ces importantes réformes portent leurs fruits et servent très vite de modèles aux polices des autres villes: Gand (1852), Liège (1854), puis Anvers (1861) s'en inspirent très largement et étoffent leurs cadres en fonction de l'évolution de leur population et de la suppression des octrois (1860).

Dans les villes moyennes et les petites localités, l'effort est en revanche bien moins soutenu. Alors que notre pays reste encore à dominante rurale, la situation



prêt démocratique; cette "armée" de "bons pères de famille" assurerait un maintien de l'ordre conciliateur, sage mais aussi peu dispendieux, ses membres subvenant eux-mêmes à l'achat de leur uniforme et l'Etat ne prenant en charge que le coût des armes.

Au début de notre indépendance, les 40.000 gardes du pays concourent à des tâches de patrouilles, sont en parties mobilisés sur le front et ils déploient une activité soutenue qu'ils ne rééditeront plus par la suite.

Après la victoire sur les Hollandais (1839) en effet, se pose la question de l'utilité de la garde civique. Surtout dans les campagnes, elle apparaît comme une obligation pour les communes et les particuliers. Elle tombe ainsi peu à peu dans l'oubli, sauf dans les grandes villes où elle va progressivement s'embourgeoier. Pour des raisons financières, pour des raisons financières, ne payent plus les unités, ne payent plus les unités, ne payent plus les unités.



Chansonnier à l'usage de la garde civique. Stadsarchief Leuven, Fonds Strenghers Extrait de Heyrman P., Hockx R., Veldeman P., *Willems B., Leve het algemeen stemrecht! Vive la garde civique!* De strijd voor algemeen stemrecht Leuven 1902. Leuven, 2002. © Luc Kunnings

actifs de "réserve" à ne requérir qu'exceptionnellement. Pour des raisons sociales également: le droit de faire partie de la garde est plutôt réservé comme un service rendu par ouvriers et artisans qui le tiennent pour un impôt de temps et d'argent. Mais pour des raisons de conservation de l'ordre, aussi. Le choc de la révolution de 1848 conduit en effet nos gouvernants, dans une belle unanimité, à renforcer la milice civique. Ce qui signifie l'organisation d'une garde civique active dans chaque localité de plus de 3.000 âmes, l'augmentation des exercices annuels de 2 à 12, la possibilité d'unifier les gardes dans les agglomérations en cas de nécessité, l'interdiction formelle aux citoyens-militiens de se réunir pour débattre des affaires de l'Etat - en 1848, les gardes parisiens ont pactisé avec les rebelles -, mais aussi l'exclusion pratique d'une grande partie du prolétariat par l'imposition d'un uniforme plus coûteux demandé par les officiers afin de relever le prestige de la garde.

est surtout préoccupante dans les campagnes qui se font remarquer aux dres des agents du pouvoir control "non seulement par leur indifférence mais même par leur mépris pour tout ce qui concerne la police". Dans la grande majorité de ces communes, le maintien de l'ordre est assuré par un garde champêtre mal payé, incapable de dresser procès-verbal et de surcroît très mal contrôlé. Les provinces, tenues de réglementer et de contrôler leur service, tentent bien de l'équiper. Mais la plupart des communes ne répondent pas à l'attente. Quant à la police judiciaire, elle est pour le moins négligée. Beaucoup de localités confient cette mission à un échevin qui s'en occupe gratuitement. Les 3.000 gardes champêtres éparpillés dans le royaume n'ont qu'un rendement judiciaire dérisoire (moins de 5 % des affaires transmises aux parquets). Malgré les gratifications accordées par des associations pour la conservation de la chasse et des récoltes, "c'est pour eux un titre de gloire, écrit un officier de police, de constater aucune infraction, ni rurale, ni communale". Au vrai, la plupart ne voient la campagne qu'au moment de la récolte pour aller réclamer leur part de tubercules et vivre de la bienveillance publique.

A cette époque, les communes, plutôt que de nommer un commissaire de police trop onéreux, trouvent des subterfuges pour assurer une sécurité minimale au moindre coût: certaines créent des services nocturnes de veilleurs qui "visitent" les rues munis d'une lanterne et d'un sabre; d'autres se contentent, en hiver, d'organiser des patrouilles de gardes civiles dont on exclut "toutes les personnes dont la position sociale ou la conduite ne présenteraient pas les garanties nécessaires".

Au 19e siècle, la contribution de la population à la sécurité reste importante, comme l'atteste l'existence d'une institution dont l'histoire ne restera pas figée: la garde de civique.

C. La garde civique, une milice patriotique qui s'embourgeoise

Lorsqu'en 1831, un décret consacre l'existence de milices citoyennes dans tout le royaume, l'ambition du gouvernement provisoire est de montrer que la révolution a rassemblé l'ensemble des Belges et que si l'armée symboïse l'Etat, la garde civique, elle, représente la Nation. Composée de citoyens âgés de 20 à 50 ans, voire 60, revêtus de la célèbre blouse portée contre les Hollandais, la garde est une conquête des sujets contre les pouvoirs. Moins centralisée et élitiste que la garde nationale française, notre milice citoyenne, assurée à un régime disciplinaire minimal, est investie d'une mission policière non judiciaire et avant tout préventive. Animée d'un es-



En septembre 1848, l'orage dissipé, le défilé devant Léopold Ier des 32 légions de la milice citoyenne réorganisée a ainsi une grande portée symbolique: cette brillante manifestation de patriotisme la fait apparaître comme "l'armée de la constitution, la gardienne des libertés publiques mises sous la protection des *bataillonnettes*".

Mais 1848 n'est qu'un sursaut. Le pire étant évité et le calme revenu, la garde décline à nouveau. Les bourgeois de province, qui craignent peu la révolution, pétitionnent pour l'allègement de ses charges qu'ils accueillent comme une vexation intolérable. Soutenus par le parti catholique qui juge "qu'elle est bonne dans les grandes villes pour parader mais trop coûteuse et inutile dans les campagnes où l'on traaille", ils sont à l'origine de la loi de 1853 qui limite l'existence d'une garde active dans les localités de plus de 10.000 habitants et diminue le nombre d'exercices de 12 à 8.

Cette force, en déclin sur le plan national, reste cependant un organe important du maintien de l'ordre dans les villes où elle prend l'allure à la fois d'un instrument de classe et d'une garde prétorienne sous la coupe des maîtres. Au milieu du 19<sup>e</sup> siècle, la garde est intégrée durablement dans la vie culturelle et sociale des agglomérations libérales. Pour la bourgeoisie urbaine, elle constitue un agent essentiel de conservatisme; en mélangeant la fougue de la jeunesse et la sagesse de l'homme mûr, elle peut être en mesure d'assurer la paix sociale et politique. Ses rangs sont cependant hétérogènes: on y distingue d'une part l'infanterie où les 'bleus', issus des classes moyennes, ne voient souvent dans les réunions que corvées ou tranches rigolades, et les corps spéciaux d'autre part qui, recrutés dans la jeunesse dorée et commandés par des notables, rassemblent des volontaires, soumis à une véritable discipline militaire et mus par le goût des armes et l'amour de l'ordre. Ce sont ces chasseurs belges, éclaireurs ou artilleurs qui sont le plus souvent requis pour répondre aux troubles rapides et spontanés de l'époque, que l'infanterie, encore alertée au son du tambour et trop lente à se rassembler, est incapable de juguler.

Avant 1870, deux milieux apparaissent déjà comme les 'ennemis' de la garde civile: les militaires tout d'abord, qui considèrent cette police d'opérette comme un trompe l'œil dont le gouvernement se sert pour éviter de devoir développer notre armée, et qui ne supportent pas ces bourgeois indisciplinés et privilégiés vis-à-vis desquels ils doivent s'incliner dans les cérémonies publiques: les catholiques ensuite, qui ne remettent pas en cause son existence - laquelle, il est vrai, constitue un sérieux alibi contre le service personnel et l'encasement de leur électorate - mais commencent à la craindre en tant que force politique et pensent, comme leur leader Charles Woeste, qu'elle doit s'effacer dans le maintien de l'ordre au profit de la gendarmerie et de l'armée.

D. La gendarmerie, une police mixte encore modeste

En 1830, la gendarmerie, qui a un long passé et constitue la plus vieille police du royaume, se voit épurée et amputée quasiment d'un tiers de ses effectifs. Réduite à 700 cavaliers et 240 fantassins, ce corps moins prestigieux que son homologue d'Outre-Quévain n'est toutefois guère différent de la marche haussée néerlandaise. Strictement hiérarchisée, soumise à une discipline plus sévère que l'armée, cette institution reste un corps civil et militaire dont les compétences sont définies par la loi du 28 Germinal an VI et le règlement du 30 janvier 1815 qui lui assignent trois missions: la conservation de la paix publique, la police administrative et judiciaire, la surveillance des soldats. Bien que notre Constitution prévoie une loi pour l'organisation de cette arme, elle continue à être régie par des arrêtés royaux tout le long du 19<sup>e</sup> siècle. Les ministres qui en ont la responsabilité (la Guerre pour l'organisation et la discipline, la Justice pour la répression des crimes et délits, l'Intérieur pour le maintien de l'ordre) ne s'accordent pas sur les finalités de cette gendarmerie au corporatisme déjà bien affûté: faut-il en faire un régiment de beaux cavaliers, comme le souhaitent les militaires, ou, au contraire, un instrument spécifiquement policier, comme le préconisent les instances civiles? Les commissions constituées pour élaborer cette loi ne parviendront à rien de concret: pour le ministre de la Guerre, "cette arme est parfaitement organisée; il semble inutile de faire une loi pour changer ce qui n'a pas besoin d'être modifié". En tant que force spécialement attachée à la sécurité des campagnes, la gendarmerie accuse pourtant de nombreuses lacunes, relevées avec constance par les autorités civiles. Commandés par des officiers de l'armée ignorant tout des missions de police qui leur sont attribuées, les gendarmes, d'anciens soldats pour la plupart, sont absorbés par de multiples tâches militaires (inspection, harcèlement, administrations) qui les entravent dans leur mission policière. Leurs légendaires 'bonnes à poils' et leurs lourdes montures ne sont pas adaptés à certains devoirs de recherches. Leur état d'esprit aussi, trop 'gendarmique', ne paraît pas approprié. Les parquets se plaignent régulièrement du manque de discrétion et du zèle inopportun de ces hommes rudes "qui boivent du fero en pleine audience des tribunaux" et qui sont, de l'aveu de leurs propres chefs, de piètre qualité malgré l'institution d'un premier examen d'aptitude (1838).

Très vite toutefois, la gendarmerie va révéler ses atouts. Il s'agit du seul corps de police national qui, organisé en brigades, est réparti sur l'ensemble du pays. Mobilisé et discipliné, il peut intervenir de sa propre initiative pour ses missions ordinaires, sans requiescences des autorités locales ou judiciaires avec lesquelles il se trouve en contact permanent. Dès les années 1860, la gendarmerie va donc devenir la pièce maîtresse de la répression des crimes et délits dans les campagnes. Entre 1850 et 1870, la part de sa contribution dans la détection des infractions judiciaires s'élève au plan national de 10 à 25%. Son activité est célébrée par d'aucuns et dès 1849, le vœu est émis qu'elle remplace les gardes champêtres, ce que



L'armée belge, conçue à l'origine pour la défense nationale et, en second lieu, comme force répressive d'appoint, va jouer de fait un rôle capital dans le maintien de l'ordre. La médiocrité des effectifs policiers, la dissémination des forces indigènes de la gendarmerie, comme la désorganisation et la lenteur des milices citoyennes obligent très souvent les autorités militaires à offrir leur concours à des autorités locales impuissantes, débordées et surprises. Dans la première moitié du 19<sup>e</sup> siècle, l'armée est requise pour endiguer les menées anarcho-sociales et disperser les charivaris estudiantins des années 1830, pour contenir des soulèvements populistes "archaïques", comme les émeutes de la faim en 1845-47, ou pour réprimer les "furtives ouvertures" lors des grèves sporadiques en Flandre ou en Wallonie. Encasernées dans les quartiers populaires, les troupes exercent également par leurs postes et leurs patrouilles permanents une mission de surveillance au quotidien dans les grandes villes. L'assistance de l'armée pose toutefois de sérieuses difficultés: marquée par l'ivresse et la brutalité, la "soldatesque" manque de discipline et se heurte régulièrement au bourgeois; de plus, aucune loi ne précise son rôle dans le maintien de l'ordre. À cet égard, deux conceptions contradictoires s'affrontent: pour les autorités civiles, la faiblesse quantitative et qualitative des forces disponibles les font opter pour une participation assez large et contrôlée des troupes: les ministres de la Justice en particulier soutiennent, avec les parquets, que c'est aux bourgmestres de guider la force militaire aussi bien dans les opérations préventives que répressives. Pour les militaires par contre, l'armée doit avant tout veiller à la paix extérieure du pays; il leur semble sage de limiter le plus possible son action "interne" pour des raisons de prestige et d'indépendance à l'égard du pouvoir civil. La doctrine militaire exige en effet que l'intervention de l'armée soit toujours décisive, elle ne peut être ni insultée, ni culbutée; il faut dès lors qu'elle n'agisse qu'au dernier moment, en tant que force répressive. Ces divergences de vue entraînent tiraillements et conflits, surtout à Bruxelles et à Liège, où les maîtres, dans le souci d'encadrer la troupe pour éviter un bain de sang, se font forts de disposer de la garnison en toute circonstance pour prévenir ou réprimer les pillages de boulangerie.

Dans les années 1850 cependant, un compromis s'instaure au fil des circulaires. Les autorités s'accordent sur trois points importants: l'initiative de la mise en action de l'armée revient en exclusivité à l'autorité civile, qui ne peut la requérir préventivement mais a le droit de se concerter avec elle pour prendre des mesures de précaution; l'armée doit rester obéissante et satisfait sans rechigner aux réquisitions; la troupe n'interviendrait que lorsque tous les autres moyens disponibles – police, gendarmerie, garde civique – seraient reconnus insuffisants par l'autorité civile.

Ces dispositions reposent sur un principe clé: la gestion du maintien de l'ordre appartient en priorité aux autorités civiles locales, élues et représentatives de la Nation.

rendent cependant impossible l'autonomie communale et le coût d'une pareille entreprise, notamment les frais de casernement attribués alors aux provinces.

Le commandant du corps, assisté depuis 1847 par un inspecteur général - également militaire - attaché spécialement aux tâches policières, en vient même à accorder une certaine importance au service judiciaire et tente de l'améliorer: en 1853, le commandant Berth publie sa "théorie", véritable catéchisme du gendarme; dix ans plus tard, un dépôt d'instruction est créé à Bruxelles, où l'on enseigne le droit, les manœuvres d'équitation mais aussi des premiers rudiments de technique du maintien de l'ordre. En ce domaine il est vrai, le corps étend aussi progressivement mais sûrement son action. Encore marginale quoique bien réelle dans la dispersion des atteroupements urbains, la présence des gendarmes est permanente lors des troubles et grèves en province où la milice citoyenne est le plus souvent inexistante. La "peur du gendarme", dont la conception de l'ordre est déjà beaucoup plus rigide que celle du policier ou du garde civique, s'installe ainsi dans l'esprit populaire, en particulier dans le Borinage où en 1836, 1848 puis 1861, les coups de crosse et de sabre des pandores laissent sur le pavé plusieurs ouvriers. Pour les autorités, rien ne surpasse leurs charges de cavalerie car elles "terrorisent beaucoup mais ne tuent point". En 1869 pourtant, c'est l'une d'entre elles qui fait deux morts lors d'une grève à Seraing.

En réalité, la gendarmerie est malade de son succès. Quoique le cadre organique croît régulièrement (il passe de 1.200 à 1.500 unités entre 1830 et 1870 avec une augmentation sensible en 1846 (150)), il ne supporte pas la comparaison avec la France (1 gendarme/3.400 habitants contre 1 gendarme/1.800 habitants) et il entregistre de nombreux vides: entre 1855 et 1870, plus de dix pour cent des effectifs font défaut. Les grands propriétaires déplorent au Sénat qu'avec le retour de la prospérité, on ne trouve plus de candidats sérieux motivés à vivre "misérablement" en se lançant dans une carrière aussi difficile, exigeante et austère, ce d'autant que le ministre de la Guerre veut conserver à l'institution son caractère d'élite en y engageant avant tout des volontaires et non des remplaçants, car il faut des hommes sûrs vu la dissémination et le fractionnement d'un corps difficilement contrôlable. Les carences structurelles de la gendarmerie nécessitent ainsi l'appel à une autre institution pour que "force reste à la loi": l'armée.

E. Le recours nécessaire à l'armée

"Qui songerait", lit-on dans la *Revue militaire belge*, "à créer de vastes fabriques, à occuper un grand nombre d'ouvriers, si une force armée considérable les met à l'abri des coalitions et des pillages? C'est à l'armée que l'industrie doit la sécurité sans laquelle elle ne devrait que végéter". Composée de 48.000 conscrits en 1845 - chiffre porté à 80.000 en 1870 - , prolétaires dirigés par des bourgeois,



elles sont très éloignées du projet générique des révolutionnaires de 1830: la police secrète, l'encadrement étroit du monde ouvrier, la répression meurtrière... Hors mis dans les grandes villes, on ne note cependant pas de réels bouleversements. Liées à la pacification des communes et à l'indifférence de l'Etat, la faiblesse des polices locales reste proverbiale et permet aux organes dépendant du pouvoir central - l'armée en particulier, en tant qu'outil répressif - d'occuper déjà une place de choix dans le système du maintien de l'ordre.

L'organisation policière décentralisée conçue à l'indépendance n'est cependant pas contestée par la classe politique. Certes, le système suscite tensions et conflits, fait l'objet de critiques acerbes de la part des responsables - chef de la Stréte, magistrats des parquets ou officiers de l'armée - qui insistent tantôt pour qu'on centralise les polices, surtout à Bruxelles où certains rêvent d'une préfecture à l'instar de Paris, tantôt pour que soit créée une police criminelle spéciale qui transcrit-derait les limites administratives envisagées de manière statique par le Code d'ins-truction criminelle de 1808. Mais ces projets végètent dans les cartons, comme ce-lui du député Jacques (1851), qui établit une police unique en fusionnant toutes les forces disponibles en une grande gendarmerie. L'autonomie communale reste un tabou et la pierre angulaire de nos institutions. Au vrai, lorsqu'un réel danger se profile, on observe une collaboration sans faille entre les polices. Pour l'Etat libé-ral belge, qui connaît à partir de 1850 une véritable période d'euphorie écono-mique et ne se sent guère menacé, la réflexion du député Lebeau est toujours d'ac-tualité: "un curé vaut mieux que cent gendarmes pour le maintien de l'ordre". Tout investissement particulier en matière de police est donc superflu et toute remise en cause fondamentale du système, partialement inutile.

III. 1870-1914: Le renforcement et la militarisation d'un appareil policier en question

A partir des années 1870, la situation change: notre pays commence à subir de pro-fondes mutations. Sur le plan économique, la conjonction se dégrade subitement et la dépression s'installe, provoquant une augmentation de la criminalité et la re-cruescence de l'agitation ouvrière, qui atteint son paroxysme lors des violentes jacqueries de 1886.

Parallèlement, les conflits socio-politiques s'exacerbent. Les querelles éthico-re-ligieuses entre catholiques et libéraux se radicalisent avec la guerre scolaire (1879-1884). Elles se traduisent par des démonstrations de masse houleuses dé-clenchées par la 'politique de grande voirie'. L'influence de l'Internationale, la montée du mouvement ouvrier et les premiers succès du socialisme viennent se greffer sur cette effervescence politique. Le dur combat pour le Suffrage Univer-sel est engagé, canalisé par le parti ouvrier belge (1885) qui utilise la pression de

Mais lorsqu'éclatent les premiers troubles politiques d'envergure avec les 'émeutes bourgeoises et antichéricales', cette règle d'or est bien vite ressentie par certains militaires comme une contrainte et une soumission trop absolues qui les empêchent de prendre leurs responsabilités dans la conservation de l'ordre. C'est le cas en 1857, lors des manifestations contre la loi des convents, qui posent au projet gouvernemental et répugnent à requérir la troupe. A Gand, le fougueux et arrogant général Caplaumont décide *motu proprio* d'occuper la ville, menacé à ses yeux par les 'saturnales révolutionnaires et anarchistes', avec ses 600 soldats et sans en avertir l'autorité locale. Unique dans nos annales, cette initiative, bien que n'ayant entraîné aucun dommage matériel, suscitera pendant un an une pôlémique majeure qui divisera le pays en deux camps: les partisans d'une armée plus indépendante, 'dernier rempart de l'ordre clérical' (les catholiques, dont quelques 'hommes d'ordre' comme le Procureur général de Bayay) et les champions de la prépondérance absolue de l'autorité civile (les libéraux). Fin 1857, la question est finalement résolue en faveur des libéraux et leur conception de l'usage de l'armée peut triompher, telle qu'énoncée par le publiciste Charles Forvin: "l'intervention de l'armée, c'est de l'illégalité d'abord, c'est de la provocation toujours, c'est presque à coup sûr une lutte sanglante".

Lors des troubles sociaux en revanche, l'intervention brutale de l'armée ne pré-te guère à discussions dans les rangs des élites censitaires. Appelée à la rescousse en province et dans les petites communes par des édiles locaux pourtant réticents à y faire appel vu le coût de l'intendance à leur charge, la troupe fait à plusieurs reprises l'usage de son feu contre des manifestants ou des grévistes « armés » de pierres ou de leurs outils de travail. Le militaire, vivant dans un milieu très fermé, n'est pas sur le plan psychologique à même d'acquiescer une vision nuancée de la situation sociale; à ses yeux, l'émeute, c'est toujours la guerre, et le constatatoire, un 'ennemi à détruire'. Dans les années 1860, requise par les patrons charbonniers ou les bourgmestres qui leur sont liés, l'armée parvient ainsi à mater les grèves dans les bassins industriels wallons. Non sans dommage: entre 1830 et 1870, une quarantaine d'ouvriers tombent sous ses balles à Gand, dans le Borinage, les ré-gions de Charleroi ou de Liège sans défrayer la chronique ni provoquer un malai-se suffisant pour susciter une quelconque remise en cause de la part des autorités. Des collisions terribles comme celle du charbonnage de L'Epine à Montignies-sur-Sambre en 1868 (une quinzaine de tués) attiseront pourtant durablement les ran-coeurs ouvrières. C'est dans ce contexte que Karl Marx fait référence à la Belgique en constatant "qu'il n'existe qu'un petit pays dans le monde civilisé où les forces militaires existent pour massacrer les grévistes et dans lequel chaque grève est vo-lontiers prise comme prétexte pour massacrer officiellement les travailleurs".

Comme nous l'avons vu les quatre premières décennies de la Belgique censitaire ont marqué l'évolution des forces de l'ordre et leurs pratiques. Certaines d'entre



Après l'épreuve de 1886, une conception du maintien de l'ordre plus prévoyante, intimidante et sévère s'affirme ainsi, tandis que des premiers projets sur une police judiciaire nationale sont déposés régulièrement, mais sans succès, sur les bureaux du parlement pour (1896, 1907, 1912) remédier à une organisation obsolète qui ne satisfait plus aux exigences d'une société beaucoup plus mobile et complexe.

A. L'activité fébrile des polices secrètes marquées par les scandales

Confrontés aux communards, aux socialistes et aux anarchistes, perçus au même titre comme un danger international, la Sûreté, les parquets, les polices des grandes villes et la gendarmerie vont s'inquiéter des 'menées' de ceux que les autorités centrales surtout assimileront longtemps, sans grande distinction ou nuance, à des buveurs de sang ou de sinistres et nuisibles révolutionnaires. Mais dans un pays libéral où toute surveillance politique paraît illégitime, le déploiement de ces polices secrètes subira de nombreux avatars et manquera pour le moins de coordination.

Si la Sûreté ne bénéficie que d'un seul crédit extraordinaire voté en août 1870 pendant la guerre franco-allemande, cette somme lui permet malgré tout d'engager des mouchards permanents qui s'infiltrèrent dans les milieux de gauche pour y jeter la démoralisation ou la confusion et user même de manœuvres provocatrices. Avec un bonheur inégal pour le pouvoir, comme le prouve un scandale sans précédent en Belgique, qui en donnant l'impression que nos services secrets sont autant des instruments d'attaque et de combat que de simples organes d'observation, éclaircissent nos institutions jusqu'aux plus hautes instances de l'Etat: le procès du Grand Complot (1889), l'intente contre le parti socialiste révolutionnaire dissident d'Alfred Defuisseaux, révèle en effet, avec fracas, que les principaux instigateurs sont des indicateurs à la solde de la Sûreté, dont un certain Laloï (!) qui fournit sait la dynamique et un nommé Pourbaix qui préchait la révolte et était connu du chef de cabinet Becmaert en personne. Aux assises, le chef de la Sûreté, Gantier, le reconnaît lui-même: la division du parti ouvert en deux clans opposés est une 'excellente chose' pour l'ordre socio-politique dominant! Conséquences: tous les accusés sont relaxés et les gauches réclament avec force la suppression de cet organisme 'fondé sur le mystère et l'intrigue' que le gouvernement, en position de-licite, maintient pourtant mais en remplaçant son chef, en diminuant ses crédits et en l'amputant de son service d'agents secrets. Le nouveau responsable de la Sûreté, ravalé au rang de simple directeur général, jouit cependant encore de pouvoirs discrétionnaires étendus l'habilitant à arrêter, expulser ou emprisonner des étrangers dont la présence 'compromet' l'ordre public. A la fin du siècle, il réussit ainsi à tisser des relations étroites et suivies avec la préfecture de police de Paris, la *Special Branch* de Londres et l'*Okhrana* du tsar. Et c'est encore lui qui repré-

la rue et l'arme suprême: la grève générale (1893, 1902, 1913). L'entrée au parlement des députés socialistes et leur institutionnalisation progressive dans la société belge n'apaisent pas la peur du rouge et des foules, bien ancrée dans l'imaginaire de nos gouvernants. De surcroît un sentiment d'insécurité se répand, renforcé par l'évolution d'une prétendue 'armée du crime' surdimensionnée par les multiples débats au parlement, les milieux judiciaires, la presse ou les statistiques. Les perfectionnements de la 'science criminelle' affectent d'abord la bourgeoisie des villes, où les effets de l'industrialisation se font de plus en plus sentir et où règne peu ou prou la hantise du cambrioleur, de l'anarchiste et de l'apache. A la fin du siècle, ces peurs s'étendent ensuite dans les campagnes en proie à la crainte des bandes criminelles de maraudeurs et des vagabonds professionnels.

C'est dans cette atmosphère que l'Etat belge réagit de manière sécuritaire pour protéger les institutions et les 'honnêtes gens'. La répression étend ainsi ses tentacules: police et justice apparaissent de plus en plus comme les 'bras armés' de l'Etat aux prises avec la barbarie menaçant les progrès de la civilisation.

Rien d'étonnant donc à ce que la problématique des forces de l'ordre interpellé avec une certaine acuité les autorités de notre pays, qui abandonnent leur relative inertie en la matière. L'efficacité et la fiabilité des polices retiennent désormais l'attention du pouvoir central. A deux reprises en effet, des gouvernements catholiques reculent devant la colère des contestataires 'goux', facilités selon eux par la 'duplicité' des autorités libérales des villes et de leurs forces favorables: la police et la garde civique. En 1871, les émeutes qui font suite au scandale financier Langrand-Dumonceau emportent le ministère d'Anethan; treize ans plus tard, de très violents désordres bourgeois suscités par une loi scolaire partisans précipitent la chute d'un cabinet d'athlètes cléricaux, celui de Woeste et de Malou.

Les forces communales ne sont du reste pas les seules à faire problème. Tirant les leçons de la 'bourrasque' de 1886, d'aucuns s'interrogent sur la loyauté des prolétaires formant notre armée, 'travaillés' de surcroît par la propagande socialiste. Enfin la percée des 'rouges' dans de nombreuses communes wallonnes à la fin du siècle ne laisse d'inquiéter quant à leur emprise sur les forces de l'ordre. Pour mieux la contre, les gouvernements catholiques, au pouvoir pendant trente ans (1884-1914), inflexibles et résolus à mener la guerre contre l'hydre socialiste, appliquent une politique 'interventionniste' qui débouche sur une évolution en triptyque: le regain de la surveillance politique, la centralisation progressive du maintien de l'ordre, et le renforcement des polices professionnelles (gendarmérie et police), qui se substituent peu à peu à une garde civique neutralisée et militarisée ainsi qu'à une armée demeurant toutefois omniprésente en tant qu'instrument dissuasif.



senté la Belgique en 1898 à Rome où l'on prône l'organisation d'une 'Internationale des polices' contre les anarchistes, parmi lesquels se mêlent deux idéalistes, dynamitards et faux-monnayeurs.

La Sûreté n'est pas seule à s'intéresser aux 'subversifs'. De leur côté, les parquets s'échinent à alimenter leurs fichiers et, pour ce faire, sollicitent les polices locales qui, dans les grands centres, se montrent entrepreneurs dès l'annonce de la Commune (1871). A Liège, le commissaire Mignon crée une section spéciale pour mieux surveiller les 'meneurs' alors qu'à Bruxelles, son collègue Lemaers parvient, par le biais d'une brigade des passeports et une 'division' judiciaire très vigilante, à offrir un véritable dépôt d'archives concernant aussi bien les subversifs de gauche que les personnalités bourgeoises. Mais ici aussi, l'efficacité de la police est altérée par le scandale et le discrédit. En 1881, Lemaers est révoqué après une retentissante affaire de traite de Blanches entre Londres et Bruxelles qui démontre que cet officier non seulement fournissait en spiritueux divers les maisons closes qu'il était censé contrôler, mais qu'il disposait à son domicile de plus de 2000 dossiers détaillés sur le Tout-Bruxelles de l'époque. Echaudé, le bourgmestre Buls entend alors "extriper de sa police l'*espionnage politique*", interdit même pendant un temps à ses agents de surveiller les meetings socialistes, mais il revient en partie sur ses décisions à la suite des attentats anarchistes en France et l'agitaton pour le suffrage universel (1893-1902).

Aussi ces tergiversations incitent-elles la Sûreté et le parquet à se tourner vers un auxiliaire loyal et plus sûr, dont les structures se développent: la maréchaussée, dont les pégrinations 'clandestines' n'ont pourtant pas sans mal. En 1881, une vague d'attentats contre les souverains d'Europe conduit en effet à la mise sur pied d'une brigade de sûreté composée de quinze gendarmes en bourgeois, tenus de veiller à la protection du Roi et d'épier les 'ennemis de l'ordre'. Dans les années 1890, le service en civil est officialisé dans la maréchaussée, et une soixantaine de gendarmes armés de revolvers sont affectés spécialement à la détection des militants fréquemment les Maisons du Peuple ou à la répression de la propagande ouvrière dans les gares. Au début du siècle, le rôle politique des pandores se confirme: l'antisocialisme notoire de leur commandant Selliers de Moranville les encourage à pénétrer dans les réunions privées du P.O.B. et à prendre la température dans les meetings organisés vers 1912 par le cartel des gauches rassemblant libéraux et socialistes dans les grandes villes.

Doit-on pour autant suivre Victor Hugo qui présente la police secrète belge comme une police jésuite redoutable, un mélange de police russe et de police autrichienne, dont les secrets une fois dévoilés évoqueraient des effets de soutanes débouffonnées? Visiblement, ses moyens sont très limités, ses services extrêmement cloisonnés et ses agents, sujets à de multiples avanies ou cartrement ridiculisés comme à la Chambre, en 1900, lorsque le bouillant Jules Desreux regrette bien

haut leur absence momentanée dans certaines réunions du parti, lui enlevant ainsi toute possibilité concrète... de les convertir. Mais il est tout aussi indéniable que ces mêmes faiblesses, conjuguées au manque de professionnalisme, au défaut de culture politique et à l'obsession de la détection des discours incendiaires délictueux participent, à des degrés divers, à l'angoisse ambiante, à la surevaluation des menaces de la part des autorités et à la diabolisation longtemps entretenue d'un P.O.B. à la rhétorique révolutionnaire mais à la pratique fondamentalement réformiste.

Cela ne sera pas sans incidence sur la philosophie et les méthodes du maintien de l'ordre, où l'armée continue à jouer un rôle essentiel.

B. L'armée, le roc de granit de l'ordre bourgeois?

Sur le terrain du maintien de l'ordre, l'armée s'affirme en tant que force nationale face à l'intensification des conflits internes. Composée de 180.000 hommes au début du 20<sup>e</sup> siècle, elle constitue de plus en plus un outil nécessaire au gouvernement, aussi bien dans les troubles politiques que dans les secousses sociales. Evolution révélatrice: désormais ce ne sont plus les administrations locales mais bien les autorités centrales qui y font appel en priorité et qui proclament, malgré la doctrine, leur droit à requérir la troupe *préventivement*, avant toute atteinte à l'ordre public. L'enjeu est essentiel: il leur faut tout d'abord engager les bourgeois libéraux des villes à manifester de la fermeté dans la répression des désordres antichrétiens. Fait sans précédent: en 1884, le ministre de l'Intérieur Malou se départit de la réserve coutumière affichée par les gouvernements en la matière pour faire circuler l'armée, à l'insu de Charles Buls, dans les rues de Bruxelles en pleine effervescence contre sa loi scolaire. Avec succès: cette 'épée de Damoclès' au-dessus du bourgmestre participe à la vigueur dont il use pour disperser les manifestations républicaines qui s'ensuivent et, d'une manière générale, à la grande prudence dont il fera preuve en tant que responsable de l'ordre.

C'est ensuite au général Vandermisssen et à plus de 45.000 soldats que le gouvernement confie en 1886 le soin de réprimer les grèves et les pillages dans les provinces de Liège et du Hainaut, quasi dépourvues de garde civile. Ponctué par les fusillades de Roux, le bilan de ce 'choc frontal' est très lourd: 24 morts selon le rapport officiel de Vandermisssen, au moins 30 dans la réalité. Cette conduite de 'main de fer dans un gant d'acier' scelle pourtant la victoire de l'armée dans l'ordre public. Au parlemement, c'est d'ailleurs moins le caractère brutal et illégal de cette répression que l'on fustige, que l'imprévoyance et le manque de rapidité du gouvernement.

Après 1887 cependant, l'intervention de l'armée ne fait plus de victimes, bien qu'elle soit régulièrement mobilisée. C'est que son action change de nature et de-



cléricaux sans vraiment les étouffer et surtout, sans recourir à l'armée et le dessaisissement de pouvoirs qui en découle.

Si ces critiques pieuvent du côté catholique contre cette armée bâtarde qui prête à la rallier, les troubles sociaux amènent toutefois le pouvoir central à reconsidérer l'importance de cette force dans le maintien de l'ordre. Les difficultés rencontrées lors des émeutes de 1886, en révélant ou confirmant l'inadéquation de l'armée dans la répression, relançaient en effet la question du service personnel que la majorité des catholiques repoussent. Depuis cette "explosion" aussi, de nombreuses communes, hennuyères surtout, réclament la mise en activité d'une garde pour mieux se défendre et éviter désormais les dégâts matériels dont une vieille loi datant du régime français les rend responsable. A la fin du siècle, l'influence des socialistes en Wallonie et à Bruxelles préoccupe également le pouvoir: les nombreux cris de "vive le Surrfrage Universel" hurlés en 1892 par des "bleus" et des membres des corps spéciaux lors du discours du trône font grand effet. Enfin, les fusillades sanglantes et maladroites de la grève des pêcheurs à Ostende en 1887 – deux morts – et surtout de la grève générale de 1893 près de Mons – sept tués – montrent l'urgence d'un profond remodelage de cette milice citoyenne dont on a conscience qu'elle peut, par son nombre, faire office d'utile outil préventif, voire répressif. Ces lignes, de la plume d'un fin analyste de nos régions industrielles, le commissaire spécial de Jeumont – Nord de la France – laissent songeur à cet égard: "La petite bourgeoisie belge, bien différente de la petite bourgeoisie française est l'ennemie acharnée de l'ouvrier qu'elle considère comme un danger pour son existence. Le moindre bourgeois belge fait partie de la garde civique et cette institution serait plus dure dans la répression que l'armée active elle-même. L'armée est en effet entièrement recrutée dans le peuple".

Bien que le projet soit prêt dès 1888, il faut attendre 1897 pour qu'une loi soit promulguée, dont l'objectif officiel est "d'assurer le maintien de l'ordre et de servir la coopération de la milice avec l'armée pour conserver l'indépendance nationale et l'intégrité du territoire". En réalité, le dessin du gouvernement est d'éviter le service personnel et de contrôler le maintien de l'ordre dans les villes libérales et les centres industriels, atteints par la montée des socialistes, et où il n'a pas de forces locales à sa disposition. Par cette réorganisation, il entend neutraliser politiquement la garde afin d'en assurer la fiabilité, la solidité et l'esprit de corps. Ceci implique plusieurs mesures "révolutionnaires": son encadrement par des officiers militaires brevetés par l'Etat, non plus élus par les gardes mais nommés par le Roi; la création de quatre commandements supérieurs, dirigés par un grade de l'armée ayant autorité directe sur la garde dans toutes les communes du ressort de deux ou trois provinces; l'octroi, aux agents du pouvoir central, du droit de requérir la garde sans se soucier du bourgmestre; enfin, le rajoutissement de ses effectifs (l'âge limite est abaissé à 40 ans) et le durcissement de la discipline et de l'entraînement des jeunes miliciens, astreints à une période de stage d'une

vient essentiellement dissuasive. On craint en effet la détection et l'influence de la propagande socialiste et pour résoudre cette épineuse question, plusieurs voix s'élèvent en faveur du service militaire personnel et obligatoire que soutient Léopold II. En outre, et il faut y insister, l'opinion publique accepte de plus en plus mal le caractère implacable de la répression militaire.

Toujours est-il que l'armée va continuer à assumer un rôle important sous les ordres du ministre de la Guerre qui, dès 1890, fait élaborer des plans destinés à la maintenir en alerte, à faciliter le rappel des classes de miliciens et à concentrer ses forces dans les endroits les plus menacés. En concertation avec les autorités civiles, les militaires prennent ainsi un ensemble de mesures coordonnant l'action de forces de l'ordre et prévoyant, notamment à Bruxelles, la subordination de la garde civique à l'armée en cas de troubles étendus; ils décrivent aussi les tactiques répressives à adopter, qui insistent sur les méthodes propres à la "guerre des rues", intranquillantes, promptes et "efficaces" contre les bâtisseurs de barricades... Ces prescriptions, censées rationaliser le maintien de l'ordre et éviter toute panique, mais fondamentalement empreintes de la "logique du pire", sont d'autant moins anodines qu'elles seront bientôt imposées à la garde civique et à la gendarmerie.

Lors des grèves générales impressionnantes de la fin du 19<sup>e</sup> et du début du 20<sup>e</sup> siècle – de 200 à 350.000 chômeurs –, le pays entier est ainsi couvert de troupes qui, tantôt sont consignées dans leurs casernes, tantôt patrouillent et surveillent les lignes de chemin de fer, les ponts, les tunnels, les usines à gaz ou les poudrâtes. Peu à peu aussi, on ordonne aux miliciens de remplacer les travailleurs en grève dans les services publics ou les transports, comme en 1907 à Anvers.

Par son déploiement, son utilisation préventive mais puissante qui laisse planer si à la "pacification" des conflits, mais les tâches spécifiques de rétablissement d'une menace permanente sur les "pêcheurs en eau trouble", l'armée contribue ainsi à la "répression" sont désormais l'apanage de la gendarmerie, qui est chargée à la fois de disperser les rebelles et de surveiller les troupiers, et dans une moindre mesure, de la garde civique que le pouvoir central tente de remodeler et sur laquelle il table pour éviter le service personnel.

C. Une milice citoyenne "neutralisée", militarisée mais mise en retrait

En raison de la fréquence des manifestations de rue, la garde civique accroît sa présence à partir de 1870. Son intervention apparaît cependant très problématique dès lors que, dans les villes, elle participe plus largement encore à une vie publique qui se politise, et qu'elle constitue de manière flagrante pour les maîtres libéraux une milice privée dont ils disposent pour contenir les mouvements de foule anti-



son attente. Aussi doit-il se contenter de mettre celle-ci en réserve en la concentrant dans les écoles, les manèges ou les musées.

Les lois de 1909 et de 1913, qui établissent le service militaire personnel précipitent d'ailleurs définitivement le déclin de cette force politique que les polices professionnelles (gendarmérie et police) ont déjà suppléée, depuis la fin du 19<sup>e</sup> siècle, dans les opérations actives du maintien de l'ordre.

#### D. Le développement des polices urbaines

À partir des années 1870 en effet, et surtout au début du 20<sup>e</sup> siècle, les polices des grandes villes se développent et voient leur champ d'action considérablement élargi avec la mise en œuvre de la 'défense sociale' et les retraites progressifs de l'armée et de la garde civile. Les bourgeoisiers, dont le rôle de patron de droit divin est confirmé, sont soumis de manière aigüe à la pression du pouvoir central et d'une bourgeoisie peu rassurée qui demande une protection accrue. Ils sont désormais confrontés à des phénomènes nouveaux: l'augmentation des incivilités dans des agglomérations à la population sans cesse croissante, les transformations d'une criminalité devenue plus astucieuse, mobile et armée – la vente des armes à feu explose à partir de 1890 –, ou encore l'influence des partis politiques de gauche sur leur police, où se font jour des premières velléités de contestation collective contre la dureté du métier et ses multiples servitudes.

Face à ces défis, les maîtres des principaux centres urbains (Bruxelles, Gand, Anvers, Liège) opèrent des choix et se donnent pour priorité de veiller à la cohésion de leur police pour assurer avant toute chose la tranquillité et la sécurité de la rue, où se multiplient les manifestations et les entraves à la circulation, nuisibles à la marche des affaires (colporteurs, mendians, vagabonds) et en privant le public de la prospérité et la prospérité de leur cité en écartant les éléments légitant la protection des lieux de pouvoir et de concentration de la richesse publique. En matière de police, leur ambition est moins de garder la confiance du public ou de s'en faire aimer, que de la rendre performante, visible, ferme et légitime.

Pour ce faire, ils adoptent une stratégie pragmatique en trois temps, dont la concrétisation progressive est accélérée par les troubles socio-politiques de la fin du siècle. Il s'agit tout d'abord d'améliorer l'équipement et surtout d'augmenter les effectifs. Comme le démontre ce tableau, nos grandes villes se rapprochent à cet égard des métropoles étrangères.

année lors de leur incorporation, pour y apprendre le maniement du fusil et l'éco-le du soldat, et susceptibles encore d'être soumis à dix exercices annuels pendant une période de dix ans.

En totale contradiction avec l'esprit de la milice citoyenne de 1830, cette centralisation et cette mise sous tutelle de la garde civile par l'armée correspondent à la philosophie du pouvoir catholique quant au maintien de l'ordre, qui veut que "l'ascendant moral de la troupe dérive non de l'expérience que ses membres ont acquis, s'ils savent obéir à leurs officiers". Il s'agit bien d'une tentative de "décommunialisation" et de militarisation qui, d'emblée, attise le courroux des libéraux et des socialistes, pour qui "elle remettrait aux mains du pouvoir une arme qui devait être la sauvegarde de la Nation contre les empiétements du pouvoir". Cependant, lente et entravée par l'opposition des grandes villes et des conflits entre pouvoirs civil et militaire, cette entreprise aura des répercussions diverses et d'inégale portée.

	Belgique	Brab.	Any.	Fl. Oc.	Fl. Or.	Limb.	Hain.	Liège	Namur	Lux.	
1860		2677	442	409	352	178	-	630	505	105	56
	Corps spéciaux	26597	10582	3225	2066	3898	291	2589	2391	1061	494
	Total	29274	11024	3634	2418	4076	291	3219	2896	1166	550
	Corps	8762	2993	1321	480	745	-	1855	1113	174	81
	spéciaux										
1900		31124	10527	5079	2457	3590	335	5248	2848	857	183
	Infanterie	39886	13520	6400	2937	4335	335	7103	3961	1031	264
	Total										

Figure 1. Effectifs des gardes civiles du Royaume

Certes, elle renforce la cohésion de la garde dans la capitale en assurant une milice à toutes les communes de l'agglomération, augmente les effectifs dans le Hainaut, province très industrialisée, et contribue à cléricaliser davantage certaines gardes et à inculquer un esprit plus ferme et militaire de fait. Son action prête aussi de moins à moins à sourdre. Lors de la très violente agitation de 1902 qui fait parler la dynamite, la garde civile prend figure de 'boulevard des institutions' ou d' 'autres instruments de la réaction' – c'est selon – lorsque les bourgeois accourent pour défendre leurs propriétés et que la milice cléricalisée de Louvain ouvre le feu à deux reprises et tue six personnes. Mais le gouvernement lui-même doit bien admettre l'évidence: la garde dans son ensemble n'est pas un outil sûr, elle conserve son esprit trondeur, son manque de discipline, et elle ne répond que rarement à







Au début du 20<sup>e</sup> siècle à nouveau, le corps éprouve des difficultés à conserver son caractère d'élite. Le relèvement de la position des sous-officiers de l'armée et la concurrence des polices communales, qui payent mieux et dont les exigences sont moins fortes, entraînent de nombreuses démissions et des problèmes de recrutement qui contraignent le chef de corps à assouplir sensiblement les critères d'engagement – diminution de la taille, qui passe de 1m70 à 1m66 – dans un gendarmier où l'alcoolisme n'est pas encore vaincu et qui est obligée d'accepter des civils 'remuants'. Un malaise s'introduit ainsi au sein d'une institution qui mise pour garder sa notoriété sur le paternalisme – création d'une caisse des veuves et orphelins (1888), diminution de la dot pour les mariés et remplacement de la solde par un salaire fixe pour les non-gradés (1902) –, sur le renforcement de la formation – inauguration d'un nouveau 'dépôt' (1897) puis d'une école (1913) pour les jeunes recrues –, mais surtout sur une discipline de fer, basée sur la complète soumission aux chefs et marquée par un esprit foncièrement antisocialiste que les généraux de Coene et surtout Selliers de Moranville, très soucieux d'éviter l'influence néfaste de la politique et attentifs à éviter tout contact trop étroit avec le monde ouvrier, amplifient en faisant preuve d'une grande défiance vis-à-vis des Wallons.

L'ascension de la gendarmerie va se traduire sur le plan judiciaire. Grâce à ses nouveaux moyens, elle s'assure définitivement le monopole de la police des campagnes et affirme sa présence dans certaines villes (Namur, Gand). Une professionnalisation apparaît dans la foulée: des examens spéciaux prévoient des épreuves judiciaires pour les candidats officiers (1908), tandis que des manuels pratiques rédigés par des magistrats ou des officiers chevronnés leur sont distribués au début du 20<sup>e</sup> siècle. En 1909, après une série de crimes horribles restés impunis, on crée dans la gendarmerie un bureau central de signalements en même temps qu'un service de recherches spécialisé dans les enlèvements d'enfants pour l'agglomération bruxelloise.

	Gendarmerie		Polices		Gardes champêtres & forestiers	
	Effectifs Pv	1 gdp/v	Effectifs Pv	1 gdp/v	Effectifs Pv	1 gdp/v
1856	1.373	4.929	1/3,7	822	7.842	1/9,5
	(18,8%)	(24,7%)		(30%)		
1880	1.934	17.380	1/9			
	(24,7%)					
1901	2.908	44.995	1/15,5	3861	72.765	1/18,8
	(27,6%)	(44,6%)				
1913	3.696	76.668	1/20,7			
	(32,7%)					

Figure 3. Activités de la police judiciaire

cette police folklorique et délabrée, où régner les compromissions politiques. Pour y remédier, elle ne propose toutefois pas de changements structurels mais elle préconise l'engagement de gardes ou velleurs particuliers, qui sont déjà plus de 7500 dans le pays, et surtout le renforcement d'une institution en pleine ascension et à laquelle les autorités centrales et urbaines ont recours très régulièrement dans les moments délicats: la gendarmerie.

E. La croissance irrésistible d'une garde prétorienne: la gendarmerie

Pour répondre aux insuffisances de la police, au manque de fiabilité de la garde civile et de l'armée, l'Etat soutenu par son souverain va en effet s'appuyer sur le seul corps qui lui parait réellement efficace et qui va profiter directement des crises socio-politiques et de l'imminence de la guerre pour déployer ses ailes et resserrer son action dans tout le pays. L'essor de cette police obéissante et loyale, dirigée désormais exclusivement par son chef après la suppression pratique de l'inspecteur général (1871), se traduit par un développement continu dont les enjeux majeurs sont d'abord le maintien de l'ordre dans les villes et les régions industrielles 'turbulentes', ensuite la sécurité des campagnes menacées par les nomades et les bandes de braconniers et enfin, la préparation de la mobilisation face aux menaces de guerre. Doté d'un budget national depuis 1875, ses dépenses quadruplent entre 1877 et 1913. Ses effectifs, qui passent de 1500 hommes en 1870 (1 gendarme/3241 habitants) à 4325 (1 gendarme/1800 habitants) en 1914, assurent un maillage plus dense du territoire, en particulier le long des routes et aux frontières, où 'sévisent' les vagabonds, ces fameuses 'longues penes'. Programmé selon un plan charpenté au début du siècle par le commandant du corps, le nombre de brigades dépasse les 450 unités en 1914, tandis que l'organisation territoriale se trouve modifiée et divisée en légions et en groupes plus nombreux (de 2 en 1870 à 5 en 1913) pour mieux exercer le contrôle des régions les plus multineuses. En 1910, des détachements de marche sont créés, prélevés dans les brigades paisibles, prêts à embarquer par chemins de fer dans les endroits troubles. Quatre ans plus tard, on installe quatre pelotons d'unités mobiles de 100 hommes chacun à Bruxelles, Gand, Anvers et Liège dans le but de soutenir les unités territoriales en cas de désordres à grandes échelles. L'équipement fait aussi l'objet de transformations importantes: pour accélérer la mobilité tout en réduisant les coûts, les brigades à cheval sont progressivement remplacées par des brigades à pied munies de bicyclette 'modern style' et reliées entre elles par téléphone (1910). De nouvelles casernes plus fonctionnelles sont construites par l'Etat, qui en a repris la charge (1899), et l'armement est modernisé: les pistolets Browning (1900) et les carabines Mauser (1904), armes automatiques, remplacent les désuets revolvers Nagant et mousquetons Albini à un coup. Si la classe politique l'appuie en dépit de l'opposition socialiste qui pense qu'il serait plus sain de reporter cet effort au profit de l'enseignement, cette croissance remarquable a pourtant ses revers.



Mais si en 1910 le corps 'absorbe' déjà plus de 30 % des affaires dénoncées aux parquets, ce 'score' ne satisfait pas entièrement la magistrature et le ministre de la Justice, qui jugent que cette force 'modèle et courageuse' délaissait ses missions civiles au profit d'une militarisation excessive, concrétisée par des inspections redoublées, des exercices militaires continus et une tournure d'esprit peu compatible avec celle d'une bonne police. Les autorités judiciaires se heurtent sur ce point à l'intransigeance du ministre de la Guerre et de Selliers qui sont résolus à l'appliquer, non seulement dans le cadre de la mobilisation, mais aussi pour assurer le prestige et la discipline d'un corps dont le rôle accru dans les troubles de rue exige une cohésion sans faille.

L'ascension de la gendarmerie, en effet, est marquée par son omniprésence dans le maintien de l'ordre. D'abord limitée surtout aux petites villes et aux campagnes, son action s'étend bientôt aux grands centres urbains où elle est appelée aussi bien par les autorités centrales que par les bourgmestres qui ne parviennent que difficilement, comme à Bruxelles, à en contrôler les excès. Responsable du corps de 1904 à 1914, le militaire conservateur et intransigeant qu'incarne Antoine Selliers de Moranville se méfie des autorités libérales des villes et, comme le général Caplaumont un demi-siècle plus tôt, il entend combattre seul la 'révolution' qui 'naît' le souverain et ses gouvernements catholiques que l'inflexible commandant soutient sans condition. Aussi voit-on les gendarmes, en vrais 'rois de la rue' agir de plus en plus souvent de leur propre initiative, en toute autonomie, ce qui suscite d'autant plus de polémiques que leurs interventions sont très sèches et que leur simple présence dans certains centres – comme à Bruxelles – est synonyme de provocation et contribue à envenimer le climat. En juin 1899, alors que 800 gendarmes sont concentrés dans la capitale, leur zèle est même à deux doigts, malgré la solidité de l'uniforme et la violence des manifestants, de provoquer des collisions avec la police et la garde civile bruxelloises. À présent, la 'gendarmophilie' n'est vraiment plus un vain mot, et la maréchaussée est bien plus crainte que la troupe. En cause, on peut relever quatre facteurs majeurs: son état d'esprit, rigide et antisocialiste; sa doctrine de l'ordre public, qui n'aperçoit dans les contestataires que des ennemis, des malfaiteurs ou des révolutionnaires, et qui prévoit une répression expéditive et inflexible; l'envoi systématique et volontaire de contingents plus sûrs du point de vue des autorités centrales, mais détachés totalement des réalités locales (comme ces solides ruraux des Flandres ou du Luxembourg, envoyés dans les grèves wallonnes ou à Bruxelles); enfin, la certitude pour le gendarme d'être couvert par son chef de corps et un pouvoir politique qui s'en sert comme d'une véritable garde prétorienne. En 1894, le catholique Schollaert, futur ministre de l'Intérieur, n'hésite pas à déclarer à la Chambre: "Quand un sacrifice de vies humaines est nécessaire, je proclame qu'il vaut mieux voir tomber ceux qui s'insurgent contre l'ordre que ceux qui ont mission de défendre la société"; vingt ans plus tard, un mois avant la grande grève générale de 1913, Selliers recommande enco-

re, au nom de la légitime défense, à ses pandores de tirer, en toute circonstance, sur tout 'malfaiteur' avant même qu'il n'ait sorti son arme ...

F. La dynamique des forces de l'ordre à la fin du 19e siècle

Si la gendarmerie, en vrai 'dogue du capitalisme clérical', cristallise désormais toutes les haines suscitées dans les rangs ouvriers par l'injustice sociale, elle gagne au contraire en estime dans les milieux conservateurs de la bonne société catholique et rurale, et jouit d'une réputation internationale pour l'excellence de son organisation et la fermeté de sa discipline.

Sans conteste, c'est bien ce corps animé, au sein de notre appareil policier, d'un réel sentiment de supériorité, qui sort gagnant à la veille de la guerre ...

Contrairement à la première moitié du siècle, l'Etat central s'est investi dans le système policier en engageant un triple processus, marqué par la centralisation progressive de la politique du maintien de l'ordre, par l'émergence des forces professionnelles au détriment des forces politiques (garde civile) et de l'armée, et par le renforcement des moyens spécifiquement policiers (police et gendarmerie). Sans nul doute, ce sont les troubles socio-politiques – grèves, manifestations – qui rythment cette évolution: comme leurs homologues européens, nos polices constituent plus un des moyens de discipliniser les couches de population qu'elles ne servent à combattre la criminalité dans un pays aux basses latitudes et aux longues journées de travail. Comme on peut le lire dans un quotidien à l'aube du 20e siècle, ce n'est plus, dans l'esprit populaire, seulement le curé mais aussi "le fic et le gendarme qui forment désormais la triologie sainte de notre pauvre Belgique".

Force de l'ordre	Belgique	Brabant	Anvers	FL.Oc.	FL.Or.	Limb.	Hainaut	Liège	Namur	Lux.
Police & Gd champ.	4022	635	275	379	605	166	694	466	426	376
Gendarmerie	1373	326	108	130	151	92	178	136	126	126
Total f.o.	5395	961	383	509	756	258	872	602	552	502
Population	4529560	691357	434485	624912	776960	191708	769065	503662	286175	193753
ratio f.o./pop	1/840	1/719	1/1134	1/1228	1/1028	1/743	1/882	1/837	1/518	1/386
Police & Gd champ.	6961	1678	982	568	857	238	797	919	499	423
Gendarmerie	2908	578	244	287	357	157	482	368	236	199
Total f.o.	9869	2256	1226	855	1214	395	1279	1287	735	622
Population	6693548	1263535	819159	805236	1029971	240796	1142954	826175	346512	219210
ratio f.o./pop	1/678	1/560	1/668	1/942	1/848	1/610	1/894	1/642	1/471	1/352

Figure 4. Rapport police /population (effectifs réels). En haut 1856, en bas 1901



électoraux qui nécessitent la conservation de la milice citoyenne laquelle, pour l'Etat catholique, peut faire obstacle au service militaire personnel malgré la pression de Léopold II, des militaires et des gaches, qui y voient un gage de paix sociale ou de justice; ce sont bien des enjeux électoraux aussi qui impliquent la conservation de justes gardes champêtres dans les campagnes, qui sont plus des créatures des bourgeois et des grands propriétaires que des policiers au service de la collectivité. A la fin du 19e siècle, la Belgique ne se transforme donc pas en un Etat policier ou en un Etat surpolice. Malgré ses 'dysfonctionnements' de plus en plus apparents, le pays ne fait qu'aménager son système policier par des formes no des compromis à la belge qui, du reste, se révèlent efficaces pour l'esentiel: lors des 'grandes secousses' socio-politiques (1886, 1893, 1902), les forces de l'ordre ne défailtent pas et participent grandement à la conservation des privilèges et à la défense des institutions libérales et bourgeoises. Ceci n'exclut cependant pas le souci des autorités d'améliorer la qualité des forces de l'ordre. En témoignent l'amélioration relative des conditions de vie des gendarmes et des policiers, le recrutement plus ciblé des officiers de la garde civile, le renforcement des entraînements de la milice citoyenne ou encore le souci de professionnaliser les polices dans les grandes villes.

#### IV. 1914-1945: L'impact des occupations: moderniser et résister

A la veille de 1914, c'est bien d'un appareil en voie de centralisation, de militarisaton et de professionnalisation dont la Belgique dispose désormais, où l'armée apparaît en retrait en tant qu'organe répressif, et où la garde civile s'efface définitivement au profit de la gendarmerie et de polices finalement plus *tranquilles* lesquelles, face à la modernité, suscitent des débats s'articulant autour de questions fondamentales encore d'actualité: un siècle plus tard: la violence institutionnelle, le contrôle externe et interne des forces publiques, la nécessité d'une police judiciaire nationale et spécialisée, la coordination des polices ...

#### A. La Première Guerre mondiale: une modernisation temporaire

L'invasion de la Belgique en août 1914 sonna définitivement le glas de la garde civile. Certes elle fut encore une fois mobilisée, mais elle s'avéra incapable de remplir les deux rôles qui lui sont confiés: compléter à l'armée et garantir le maintien de l'ordre. En outre, les Allemands confondirent souvent les gardes civiles avec des francs-tireurs. La gendarmerie quant à elle se retira avec l'armée et sera durant les quatre années de guerre absente de la plus grande partie du territoire belge.

Lorsque le front se stabilisa en novembre 1914, une petite partie au Nord-Ouest du pays resta sous autorité belge. Pendant quatre ans, le maintien de l'ordre dans

Malgré cette évolution, on doit cependant souligner que le système proprement dit de surveillance politique de l'Etat. Que ce soit au niveau du pouvoir central ou des communes, les décisions relatives aux forces de l'ordre restent lentes, limitées et on ne relève, de fait, aucun réel projet d'ensemble sur l'appareil policier.

Ce sont des enjeux à la fois idéologiques, financiers et politiques qui expliquent cet état de choses. Au plan idéologique, il paraît à cette époque toujours impossible d'écarter fondamentalement l'autonomie communale, base de nos institutions libérales, et dont se réclament tous les partis dans un pays en voie de démocratisation. En matière budgétaire, les administrations belges, malgré les efforts des Etats centraux et les communes ont pour priorité de répondre aux intérêts économiques dominants (développement industriel, communications, travaux publics). La sécurité reste un problème secondaire. Le caractère exceptionnel du subside accordé au début du siècle à la police de Bruxelles comme le maintien d'une garde civile, peu disciplinée mais dont la charge financière est légère, sont symptômes de cette volonté de ne consacrer qu'un budget modéré aux forces de l'ordre.

ETAT		BRUXELLES								
Forces de l'ordre		Forces de l'ordre								
Armée	Gendarmerie	Police	Pompiers							
Garde civile	F.O.	Police + aux. civile	F.O.							
Total	Total	Total	Total							
1850	22,5 %	0,03 %	1,4 %	23,43 %	10,4 %	1,85 %	5,82 %	3,11 %	1,33 %	10,26 %
1880	16,24 %	0,05 %	1,17 %	17,46 %	27,79 %	5,72 %	4,87 %	1,06 %	0,23 %	6,16 %
1910	11,3 %	0,1 %	1,21 %	12,61 %	35,82 %	4,31 %	5,46 %	1,4 %	0,18 %	7,04 %

CO.: Communications, chemins de fer, postes, télégraphes, marine.

I.P.: Instruction Publique.

aux.: auxiliaires.

Figure 5. Part du maintien de l'ordre dans les budgets de l'Etat et de la ville de Bruxelles (dépendances ordinaires)

La logique 'répressive' de l'Etat est également conditionnée par des mobiles politiques qui empêchent tout changement en profondeur: ce sont bien des enjeux



- une coopération limitée  
La position des autorités communales de Bruxelles ne se caractérisa pas par une grande servilité vis-à-vis de l'occupant. Adolphe Max ainsi que son successeur Maurice Lemonnier furent forcés de quitter le mayoral. Ces deux exemples sont seulement la pointe la plus visible de nombre de conflits entre occupants et occupants. Mais le maintien de l'ordre ne constitua jamais un point de friction important. L'administration allemande interférait régulièrement dans ce domaine. Néanmoins, aucun des trois bourgmestres de Bruxelles successeurs n'en fit un sujet de rupture. De plus, la police bruxelloise intervint lors de manifestations ou de rassemblements dirigés contre l'occupant. Ainsi un commissaire divisionnaire termina-t-il son rapport sur les événements le 21 juillet 1917, tête nationale belge, avec la phrase suivante: "les tentatives de manifestation ont été vivement réprimées".

B. L'entre-deux-guerres: au nom du pluralisme, pas de police nationale

L'expérience de la première guerre et de l'occupation allemande allait amener les principales forces politiques au pouvoir à entreprendre des réformes importantes dans le domaine de la justice et du maintien de l'ordre. Le gouvernement d'union nationale de 1918 réunit les forces politiques principales: aux catholiques et aux libéraux du 19<sup>e</sup> siècle, s'ajouta l'ancien adversaire: le Parti Ouvrier Belge, représentant des travailleurs.

Sur le plan policier, la première guerre eut comme conséquences principales:

- le discredit de la garde civile, mal entraînée et peu efficace. Elle fut dissoute; - la résistance relative des polices communales à l'occupant, favorisée par le morcellement des pouvoirs. On peut faire l'hypothèse que la forte insertion locale des policiers communaux compensa leur faible professionnalisme. Le gouvernement ne toucha donc pas aux polices communales;

- l'ambiguïté du statut de la gendarmerie et son renforcement. En temps de guerre, devait-elle privilégier ses missions militaires et suivre l'armée ou ses missions civiles et assurer l'ordre en pays occupé? Le cantonnement des forces de gendarmerie dans les missions militaires auprès de l'armée de la guerre par la Commission de la police rurale, déjà fortement critiquée avant la guerre par la Commission de la police rurale (1902-1904). De plus, les années 1915-1920 virent le développement d'un banditisme rural jugé très menaçant par les élites locales tandis que la peur d'un soulèvement de type 'spartakiste' chez les possédants poussa le gouvernement à renforcer la gendarmerie. En 1919, la gendarmerie vit ses effectifs passer de d'environ 4300 à près de 5900 hommes et ses unités rendues plus mobiles qu'avant 1914;

ce réduit national fut assuré par l'armée et la gendarmerie. Ce dernier corps reçut aussi des compétences à l'étranger: protection du gouvernement au Havre (France) et surveillance des réfugiés à Paris et Londres.

En Belgique occupée, seule la police communale resta sur place. Contrairement à ce qu'affirmait Lode van Outrive et alliés, c'est sur cette institution que reposa le maintien de l'ordre pendant les quatre ans de l'occupation. Or, comme nous l'avons relevé auparavant, la police communale dépendait du bourgmestre; l'attitude de ce dernier déterminera fortement l'attitude de sa police face à l'occupant. La recherche reste encore très lacunaire sauf en ce qui concerne Bruxelles qui de vra donc servir de *case study*. N'oublions cependant pas le caractère spécifique de la capitale du pays qui dispose d'un corps de police important ni l'intérêt prononcé des Allemands pour Bruxelles, siège de leur administration et important nœud ferroviaire. Au plan des pratiques policières, on peut relever trois constats:

- un affaiblissement qualitatif et quantitatif

Malgré la bonne volonté du ministre de la Guerre, de Broqueville, qui se déclarait d'accord pour ne pas intégrer les policiers bruxellois dans l'armée belge, l'effectif se réduisit de presque 300 unités sur un nombre total d'un peu plus de 800 policiers. Cela toucha essentiellement les cadres inférieurs: ainsi plus que la moitié des agents brigadiers furent envoyés. Sans disposer de chiffres précis, la situation semble avoir été comparable dans d'autres communes. D'une part, les autorités communales essayèrent de compenser ce déficit par le recrutement d'auxiliaires en assouplissant les conditions d'entrée et en réduisant la période de formation. D'autre part, elles firent appel à des 'gardes' composées des citoyens de la ville. A Bruxelles, les classes moyennes purent remplir leur service dans les *gardes ouvrières* fonctionnaires pendant longtemps. Ici des ouvriers qui constituaient la majorité de son effectif contrôlaient des ouvriers. En effet, ce corps fut surtout engagé dans les quartiers populaires de la ville;

- une modernisation partielle et temporaire.

A Bruxelles, l'administration allemande locale jeta la base d'une réforme des structures de la police belge importante dans le sens d'une poussée de modernisation temporaire. Elle imposa une centralisation de la gestion policière dans cette agglomération, composée de 16 communes. Le commissaire de la Division Centrale de Bruxelles devint la plaque tournante dans ce système. Désormais les commissaires en chef des 15 autres communes durent passer par lui et ne purent plus s'adresser directement à l'occupant. Des conférences obligatoires pour les 16 corps furent introduites, visant une meilleure coordination entre ceux-ci. C'est au plan de la lutte contre les maladies vénériennes, que cette centralisation fut poussée le plus loin: la police des mœurs fut complètement unifiée et mise sous contrôle alle-



L'enlèvement des positions profita surtout à la gendarmerie. Renforcée au sortir de la guerre, celle-ci fut également modernisée par la création d'unités mobiles et motorisées d'environ 120 hommes à côté des six unités territoriales et d'une légion mobile équipée de 8 blindés et comportant 596 hommes sur 5975. Son intervention se concentra lors des mouvements sociaux de 1932, grèves des dockers à Anvers ou des mineurs dans le Borinage, ou encore manifestations d'anciens combattants. Souhaitant la nomination d'un chef issu de la gendarmerie et non de l'armée, certains officiers en retraite revendiquèrent pour le corps une expertise spécialisée dans le maintien de l'ordre, ce que ne possédaient pas les soldats. Les graves émeutes de 1936 amenèrent la création d'un nouveau groupe mobile à Liège et le renforcement des effectifs de la légion mobile portés à 2070 hommes sur 7371.

Néanmoins, dans un contexte de tensions internationales croissantes, le ministère de la Guerre souhaita conserver le caractère militaire de la gendarmerie, pour renforcer la surveillance aux frontières, et la lutte contre l'espionnage. En cas de guerre, le ministère de la Défense prévoyait de diviser les unités mobiles en trois régiments au service de chacun des corps d'armée.

La seule innovation d'importance échoua. En juin 1934, dans un contexte de radicalisation entre extrême-gauche et extrême-droite, le gouvernement décida de transférer la Sûreté de l'Etat et la police des Etrangers, du ministère de la Justice à celui de l'Intérieur. La motivation était la coordination de la lutte contre les milices privées. Socialistes et libéraux s'opposèrent à la mesure, arguant du risque d'une formation d'une véritable police politique. Le gouvernement retira sa décision. Néanmoins, il mit sur pied un service de Police Générale du Royaume (PGR), destiné à recueillir l'information sur les menaces potentielles à l'ordre public. Ce bureau qui dépendait du Secrétaire général du ministère de l'Intérieur ne fut jamais, pendant l'entre-deux-guerres, un véritable instrument de pouvoir, son rôle se limitant le plus souvent à des tâches purement administratives.

L'information était bien la clé et la seule ressource autonome pour les corps policiers visant à la modernisation de leur activité. A la veille de la seconde guerre, trois d'entre eux pouvaient prétendre à un statut de police nationale: la police judiciaire et son Commissariat général aux délégations judiciaires (autour de l'information et la surveillance des activistes politiques et des agents étrangers), et la gendarmerie (chargée de la lutte contre l'espionnage militaire et la sécurité des frontières). La Police générale du Royaume n'eut guère de place dans ce combat ou chaque ministère régalien (Justice, Intérieur, Guerre) défendit le service qui avait son oreille et sur lequel reposait son expertise.

- l'absence d'une police judiciaire centralisée et la création d'un service spécialisé dans ce domaine. Confrontés à la professionnalisation d'une criminalité de plus en plus mobile voire internationale, les trois Procureurs généraux (Bruxelles, Liège, Gand) réclamaient depuis la fin du 19e siècle, la création d'une police judiciaire sous le contrôle des parquets généraux. Déjà en 1896, un projet de loi du gouvernement sur la création d'une police judiciaire n'avait pu aboutir. Ce sera chose faite en 1919. La guerre et surtout la mainmise de la Sûreté militaire en matière de 'police criminelle' à la Libération emporta l'adhésion politique. Auréolée de son prestige de résistance à l'occupant, la magistrature pesa de son poids dans cette création exigée par le renforcement de la lutte contre le crime organisé et international. Le 7 avril 1919, fut mise sur pied une police judiciaire, centralisée dans les trois ressorts de Cour d'appel: Gand, Bruxelles, Liège. Peu après, la loi du 21 septembre 1919 supprima la Sûreté militaire dont l'extension des compétences de police judiciaire sous état de guerre ne plaisait guère à la magistrature.

En revanche, la période 1920-1940 fut l'occasion de multiples propositions de création d'une police nationale civile, qui toutes échouèrent. Les autorités locales étaient réticentes à la mise sous tutelle de leur police locale, qui de plus avait bien résisté aux tentatives centralisatrices de l'occupant. En 1924, la réforme de la police rurale renforça le contrôle des gouverneurs sur les nominations, l'équipement et l'organisation des gardes-champêtres. Gouverneurs et procureurs généraux obtinrent une voix importante dans la nomination des chefs de police dans les villes, tandis qu'en 1935 un examen national fut mis en place pour les commissaires et adjoints-commissaires de police.

Dans les années trente, la radicalisation politique et la montée des troubles sociaux poussa cependant les gouvernements à envisager une réforme centralisatrice du système policier. Le débat opposa les partisans d'une police civile à placer sous le contrôle du ministère de l'Intérieur et ceux partisans d'une police judiciaire sous contrôle du ministère de la Justice. Ce clivage ne recouvrit pas seulement les positions politiques entre catholiques, libéraux et socialistes mais également les partisans d'une police centralisée aux tenants d'une police localisée (élus locaux et bourgmestres des grandes villes).

Les premières recherches menées sur les archives de la police judiciaire soulignent pour l'entre-deux-guerres, la réticence à en faire une police nationale civile. Chaque Procureur général (Bruxelles, Gand, Liège) contrôle directement les brigades centrales de police judiciaire de son ressort et chaque Procureur du Roi fait de même dans son arrondissement. A Bruxelles, la concurrence entre la police de la ville et la brigade de police judiciaire est à peine voilée. Bien que le commissaire général de la police judiciaire soit en théorie chargé de la coordination nationale et internationale en matière policière, le centre de 'régulation' se borne à une coordination technique, notamment en raison du faible nombre d'agents mis à sa disposition.



## C. L'Occupation nazie: modernisation, centralisation et formation

La Deuxième Guerre mondiale a profondément bouleversé l'activité policière. La *Militärverwaltung* ne put pas s'appuyer entièrement sur ses propres organes fautes de personnel et n'eut pas non plus la possibilité de chapeauter les différents services belges. De leurs côtés, les secrétaires généraux ne demandèrent pas mieux de pouvoir garder leurs prérogatives de maintien de l'ordre. Malgré cette politique du 'moindre mal' qui devrait assurer le contrôle belge des services de l'ordre, l'Occupant allemand imposa des réformes des polices existantes. Il y parvint par des changements personnels et structurels.



Affiche de recrutement pour la gendarmerie pendant l'Occupation 1940-1945. Extrait de: DUPIJS, B., BALCAEN, J., ET DENIS, G., concerne les polices communales. Au début de l'occupation, Reeder se plaignit de la dispersion des exécutifs policiers; deux ans plus tard l'occupant allemand saura toujours à qui s'adresser lorsque des problèmes se présentent: Van Coppenolle sera 'Ministère Sécurité'. Une seule institution échappa à Van Coppenolle à savoir la police judiciaire. Certes elle subit quelques changements mineurs. La volonté de Van Coppenolle de la transférer sous la direction de la PGR ou de créer une police civile se heurta cependant toujours aux autres secrétaires généraux, en particulier celui de la justice.

Livre, 2001.  
*lumerie belge*, Tournai, La Renaissance du

Les réformes de la gendarmerie et des polices communales se caractérisèrent par une augmentation des effectifs et une modernisation à travers une meilleure formation. Contrairement à la France, les polices belges ne furent pas frappées par une épuratio système pendant l'Occupation. Tout au moins une certaine mise à écart de personnes non favorables à l'Ordre Nouveau peut être observée aux postes dirigeants de la gendarmerie et à la tête des quelques polices communales. Selon un rapport allemand, environ 30 % des officiers en fonction avant 1940 étaient partis fin 1943 et partiellement remplacés par des hommes formés dans la nouvelle école d'officiers à Tervuren.

Aussi bien la gendarmerie que les polices communales virent leurs effectifs augmenter. Les effectifs du premier corps passèrent de 8375 à 10490 (augmentation de 25 %). En ce qui concerne des polices communales, la situation fut probablement bien différente d'une localité à l'autre. Malheureusement, on ne dispose justement aujourd'hui que d'une seule étude sur un corps de police local. À Gand, le nombre de policiers augmenta de 662 (1940) à 832 (1943), sans que l'on sache exactement quelle part de cette augmentation (25 %) était due à l'intégration de polices communales lors de la création du Grand-Gand. Pour le Grand-Bruxelles, la croissance des effectifs semble très importante. En 1939, les 19 communes distri-mestre VNV avait 3870 hommes sous ses ordres (plus de 50 % de croissances). Néanmoins, la question demeure posée de savoir si les effectifs théoriques et affichés correspondaient aux effectifs réels. Seule certitude, à la fin de la guerre, Van Coppenolle disposait d'un cadre plus large qu'au moment de son accession à la PGR. Les nouveaux hommes (laissans de côté la question de l'appartenance des nouvelles recrues à l'Ordre Nouveau) furent souvent employés dans les nouvelles structures (escadrons 'Fraudes' (F), brigades mobiles ...) créées aussi bien dans la gendarmerie que dans les polices communales des grandes agglomérations.

L'autre axe, à savoir la modernisation, passa essentiellement par la création de 12 centres de formation (3 pour la gendarmerie et 9 pour la police communale). Romsee et Van Coppenolle répondirent à une demande formulée pendant tout l'entre-deux-guerres par les syndicats aussi bien du personnel supérieur qu'inférieur. En instaurant ces écoles à travers toute la Belgique, ils revalorisèrent le métier de gendarme et de policier. La mise en place de ce système de formation permit à Romsee de renforcer son contrôle sur les deux corps et de l'influencer idéologiquement. Il importe cependant de ne pas trop accorder d'importance à ce dernier point: à côté de professeurs étiuées VNV ou Rex, d'autres, supposés proches des milieux de résistance y enseignèrent. Ensuite, même parmi les premiers, l'enseignement se caractérisa par une certaine qualité technique qui ne souffrit pas trop d'influences idéologiques.

Si l'Occupant, à travers des institutions belges, améliora à première vue les structures policières et le statut des policiers et gendarmes, il n'empêcha qu'il



ont ainsi été intégrés dans le Groupe territorial de Bruxelles. Pour pallier ces insuffisances, le ministère de la Défense nationale autorisa la gendarmerie à recruter des militaires de carrière âgés de plus de 36 ans. Au fur et à mesure de la réorganisation de la gendarmerie, les relations devinrent plus tendues entre le Haut Commissaire Ganshof van der Meersch et le commandement de la gendarmerie, provoquant même une menace de démission du Haut Commissaire.

Dans ce schéma, les polices communales furent laissées provisoirement de côté. Dans les campagnes, elles furent négligées au profit de la gendarmerie. Dans les grandes villes, suspectées d'avoir été utilisées par les bourgmestres proches de l'Ordre nouveau, elles furent désorganisées par la dissolution des grandes agglomérations. A Bruxelles, le *Gross-Brüssel* céda la place à 19 polices communales où dominait bien entendu la police de Bruxelles-Ville. En outre, très rapidement, les pouvoirs accordés aux bourgmestres en matière d'arrestation des 'inciviques' furent problématiques. La loi du 12 octobre 1918, destinée à assurer le maintien de l'ordre à la libération de la première guerre avait confié aux bourgmestres de larges compétences d'arrestation administrative. Cette loi fut réactivée par le gouvernement belge à la Libération de 1944 et contestée, tant par les résistants qui accusaient les édiles locaux de protéger leurs électeurs, que par les bourgmestres eux-mêmes justifiant leur refus par l'incapacité pratique des polices locales de maintenir l'ordre en cas d'arrestation ou de libération. De plus de nombreux bourgmestres nommés par l'occupant étaient alors suspendus ou en fuite. Enfin, poussés par des opinions publiques partagées, d'autres édiles étaient réticents à l'épuration de leur personnel communal. Dès octobre 1944, les pouvoirs d'arrestation furent transférés aux Procureurs du Roi des arrondissements.

#### F. La Sûreté de l'Etat

Dans le schéma 'londonien' de rétablissement de l'ordre, la Sûreté de l'Etat apparaît comme le second pilier à côté de la gendarmerie. Durant la guerre, la Sûreté avait été largement mise en veilleuse. Durant la période 1944-1947, la Sûreté vit ses effectifs 'gonflés'. Le 20 janvier 1947, 2239 postes sont ouverts avec effectif rétroactif au 1er septembre 1946. Les inspecteurs sont des officiers de la police judiciaire et à ce titre habilités à la traque des collaborateurs. Le recrutement se fait par l'apport des policiers les plus sûrs, puisés dans trois corps. Il s'agit essentiellement d'officiers de la police judiciaire restée sous l'étroit contrôle des magistrats et du secrétaire général à la Justice sous l'occupation ainsi que de sous-officiers de gendarmerie temporairement détachés. On y trouve aussi les meilleurs hommes des polices communales, surtout celle de Bruxelles. Dans un rapport du 16 septembre 1944 le commissaire en chef de la Brigade territoriale de la Sûreté de Bruxelles fait un premier bilan de la quinzaine de la Libération de la ville. La brigade compte depuis le 4 septembre, 8 commissaires, 7 inspecteurs principaux et

rencontra de nombreuses oppositions perceptibles par exemple dans les attitudes des polices belges face à l'indépendance de l'instruction ou de la persécution juive.

#### D. A la Libération: réarmer, restaurer, épurer

Dès 1943, le Haut commissariat à la Sécurité de l'Etat avait, de Londres, préparé la Libération. Le maintien de l'ordre était une priorité affichée. Un réseau d'agents constitué essentiellement d'universitaires bruxellois, officiers de réserve pour la plupart, fut mis sous la responsabilité de W. Ganshof van der Meersch. Ce dernier cumulait les fonctions de Haut Commissaire à la Sécurité de l'Etat et d'Auditeur général militaire. Il avait donc la haute main sur l'ensemble des forces de police civiles et militaires, sur la Sûreté, et sur la justice militaire, chargée d'instruire les procès de collaboration durant l'état de guerre.

Comment rétablir l'ordre avec des forces de police compromises durant l'Occupation? L'épuration des polices et gendarmerie devint un point sensible. A cette fin, instruits par des informateurs issus de la haute administration et des corps de police et de la magistrature en pays occupé, les agents du Haut Commissariat suivent de près les réformes de Romsée et Van Coppenolle. Malgré une image plus négative du comportement des gendarmes dans l'opinion, ce fut sur cette force, la seule nationale et sous contrôle militaire, que le gouvernement décida de s'appuyer pour recréer un ordre public belge. La politique fut simple: éliminer les éléments les plus compromis avec l'ordre nouveau parmi les officiers, réarmer en priorité une gendarmerie reprise sous contrôle militaire, et conserver le bénéfice du renforcement de celle-ci par Van Coppenolle.

Sur le terrain, deux caractéristiques de la Libération de la Belgique rendirent le problème du maintien de l'ordre à la fois plus aigu et moins ardu que prévu: la libération de la quasi totalité du territoire en quelques jours (du 3 au 15 septembre 1944) et une présence massive des forces alliées, encore renforcée lors de la bataille des Ardennes en novembre 1944-janvier 1945.

#### E. La gendarmerie en première ligne

La première tâche fut de réarmer les forces de l'ordre afin d'assurer le désarmement des résistants armés. C'est à la gendarmerie qu'incombera cette tâche. En janvier 1945 l'essentiel du désarmement est effectué. L'intégration de membres de la Résistance comme forces supplémentaires de gendarmerie est une autre priorité. Les succès sont variables. A Anvers, seuls 9 anciens résistants furent reçus avant le 12 octobre 1944. En revanche à Bruxelles, au 16 décembre 1944, 372 résistants



faisant fonction, 24 inspecteurs et faisant fonction dont 12 sous-officiers de gendarmerie détachés. Le personnel issu des polices locales et de la gendarmerie est décrit comme peu formé à la technique judiciaire. Les moyens sont dérisoires, on manque d'armes, de machines à écrire, de téléphones. Seules quatre voitures sont réquisitionnées sans chauffeurs ni carburant. Néanmoins entre le 4 et le 15 septembre, la Brigade territoriale a opéré 81 arrestations, que le commissaire juge "toutes judicieusement choisies, il en est de particulièrement importantes".

### G. Répression et épuration

L'épuration des forces policières reste à étudier. Outre les procès devant les juridictions militaires des principaux chefs de corps compromis avec l'Ordre nouveau (ex. le bourgmestre Grauls ou le colonel Van Coppennolle), les épurations internes aux différents corps sont menées de manière très variée. En l'état des recherches, il semble que l'épuration judiciaire et administrative se contenta d'écarter les éléments les plus compromis dans la hiérarchie policière. Ainsi pour la police judiciaire, une majorité des nominations et promotions intervenues entre 1940 et 1944 furent confirmées dans l'après-guerre. La gendarmerie se charge elle-même de l'épuration de son personnel. On y cite le chiffre de 3000 gendarmes écartés sur un effectif de 10000 individus.

### V. Blocages politiques et civiques policiers: l'impossible réforme des polices (1945-1998)

A. De la guerre mondiale à la guerre froide: le temps des occasions manquées (1945-1960)

On a souvent dit que les après-guerre en Belgique avaient été des occasions manquées de résoudre les problèmes politiques bien analysés durant les avant-guerre. Il en alla très certainement du système policier à la fin de la seconde guerre mondiale à la fin de la première guerre. A l'armistice de mai 1945, le système policier est rétabli dans sa structure d'origine tripartite (gendarmerie, polices communales et police judiciaire).

### I. Police communale et police rurale

Morcellement et stagnation caractérisent la gestion d'après-guerre des polices locales, largement impliquées dans la 'localisation' de l'ordre nouveau. Bourgmestres VNV en Flandre et rexistes en Wallonie avaient instrumentalisé leurs po-

rexiste Chéron s'appuya sur le chef de sa police pour développer la lutte contre les 'terroristes' du *Front de l'Indépendance* (FI). Les choix politiques des agents ont entraînés de véritables 'guerres' entre policiers collaborateurs, légalistes (ou attentionnés) et résistants. Malgré cette crise, l'immédiate après-guerre n'est marquée par aucune réforme des polices communales. La question royale soulève aux yeux du gouvernement l'opportunité de la police communale en cas de trouble de l'ordre public. Il y eut bien en 1952-1954 des velléités politiques d'amélioration. Le ministre de l'Intérieur L. Moyersoen créa une commission 'd'enquête sur la police' qui aboutit à la conclusion qu'il fallait développer la formation par la création d'une Ecole de police par province. Celles-ci seront établies sur des bases très variables (gérée par la province, la ville ou une association privée ...) et financées par le ministère de l'Intérieur. En revanche, trop connue 'Ordre Nouveau', la Police Générale du Royaume est quasi-démantelée. On peut conclure que les tentatives de modernisation sous l'Occupation furent alors éradiquées.

### 2. Sûreté de l'Etat et police judiciaire

Constituée en département autonome dépendant du ministre de la Défense nationale en mars 1940, la Sûreté de l'Etat retourne dans le giron de la Justice en juillet 1946. La liquidation du Haut Commissariat à la Sûreté de l'Etat en 1947 libéra de nombreux agents chargés de la répression des collaborations. La résolution de la crise royale par l'abdication du Roi Léopold III en 1950, écarta la menace d'un coup d'Etat résistant ou communiste.

La Sûreté retrouve le service de la police des Etrangers en 1948, dans la *Direction de la Sûreté publique*. Ses effectifs et ses missions diminuent avec le retour à paix militaire et civile. Une fois l'instruction des procès de collaborateurs terminée, de nombreux agents de la Sûreté passent à la police judiciaire développant ainsi des réseaux d'information et d'échange de services. L'osmose entre les corps en matière de renseignement politique est probablement due à la proximité de recrutement mais aussi d'organisation en brigades territoriales et de fonctionnement hiérarchique fort semblable. Néanmoins dans les années cinquante, la police judiciaire stagne. Renforcée à la Libération dans le cadre de la lutte contre la résistance de Gauche, critiquée pour son rôle suspect dans le meurtre du député communiste Julien Lahaut, elle est également contestée par certains hommes politiques flamands pour le déséquilibre régional et linguistique de ses brigades (jugées trop wallonnes et trop francophones). Son cadre est bloqué malgré l'augmentation des tâches de police judiciaire due à l'extension de ses compétences (décret-loi du 1er février 1947) et l'expansion économique et sociale des années 1950. Les traitements sont inférieurs à ceux des polices communales. Son Comité de régulation est principalement chargé des questions de personnel: nominations, promotions, déplacements, discipline et propositions d'extension du cadre,



merie développe successivement la police maritime et aérienne, la police de la route et la lutte contre la criminalité via les brigades spéciales de recherche (BSR) installées dans les arrondissements judiciaires.

Les archives de la police judiciaire témoignent indirectement de l'emprise croissante de la gendarmerie sur les fonctions traditionnelles de police judiciaire. Ainsi, dès la fin des années 1940, la gendarmerie comprend rapidement l'intérêt d'investir dans la lutte technologique contre le crime et la délinquance. L'Etat-Major souhaite envoyer des stagiaires dans les laboratoires de la police judiciaire. Celle-ci s'exécute de mauvaise grâce. Malgré les discours officiels, la médiane s'installe entre les deux corps chargés de la police judiciaire, d'autant que la magistrature trouve avantage à choisir à quel corps confier l'enquête judiciaire. En 1949, la gendarmerie réalise une enquête sur les problèmes rencontrés par ses brigades territoriales; en 1952, c'est la police judiciaire qui interroge ses brigades. Le conflit se cristallise autour du Bureau Central National de documentation géré par la police judiciaire de Bruxelles. Certes, la police judiciaire signale également quelques empêchements par les polices communales disposant d'une section judiciaire (les grandes polices urbaines). Mais les plaintes visent surtout la gendarmerie, à qui la police judiciaire reproche de ne pas alimenter le Bureau en signalements. Comme durant l'entre-deux-guerres, la gestion de l'information criminelle est l'axe de la concurrence entre les deux forces prétendant à une police 'nationale'. Dans les années 1960 et 1970, la mécanisation et l'informatisation accentueront cette 'guerre' de l'information qui culminera l'été 1996 dans l'affaire des enlèvements d'enfants ...

B. Des années 1960 aux années 1980: comment ne pas réformer la police

Jusqu'au milieu des années 1980, on peut parler d'une impossible réforme du système policier. Dans les années 1960 et 1970, la question policrière n'est guère au centre des débats politiques. Toutes les entreprises de coordination policrière commencent en 1972, le groupe d'étude sur la coordination des activités des services de police et des services spéciaux butent sur l'incapacité des coalitions successives à obtenir des différents pouvoirs un 'pacte' policier. Significatif de ce blocage, l'incapacité à rassembler avant 1986 les 120 textes législatifs des 18-20e siècles sur la fonction policière en une loi organique. Or, il faut insister sur le fait qu'à cette époque le déséquilibre entre les différentes composantes de l'appareil policier ne fait que s'accroître.

La police communale reste caractérisée par un éclatement en nombreux corps de police et une absence d'unification. Il est par exemple impossible de connaître le nombre exact de policiers communaux et gardes-champêtres avant les années 1980. Les mesures sur les procédures de formation et de nomination (A.R. du 12 avril 1965) ou l'élargissement des compétences territoriales (modification de

sans mener une réelle politique de coordination. La police judiciaire tente alors de développer ses laboratoires pour moderniser les techniques policières et surtout se déploie dans les relations policières internationales. Le Commissaire général aux délégations judiciaires, un temps suspecté d'avoir laissé les nazis profiter de la coopération policière avant la guerre, Fernand Louwage, emprisonné à Berlin durant le conflit, sera le premier président de la nouvelle Interpol refondée en 1946 à Vienne.

3. La montée en puissance de la gendarmerie



Perquisition de la gendarmerie pendant les années 1950. Extrait de: DUPUIS, B., BALCAEN, J. et DENIS, G., *1796-2000. Souvenirs d'un corps d'élite: la gendarmerie belge*, Tournai, La Renaissance du Livre, 2001.

me force autonome de l'armée. Attendue depuis plus d'un siècle, approuvée en 1952 par les partis au pouvoir, la loi sur la gendarmerie ne fut votée qu'en 1957. Prévue pour libérer la gendarmerie d'une instrumentalisation trop directe du gouvernement et de l'armée dans le maintien de l'ordre, cette loi donna paradoxalement les coudes franches à la gendarmerie pour se développer durant les trente années qui suivent comme la matrice d'un système policier unique.

La loi sur la gendarmerie de 1957 couronne en fait un processus d'autonomisation de la gendarmerie, favorisé par l'absence de consensus politique sur la réforme du système policier. L'autonomisation se fait d'abord au sein des forces armées où la gendarmerie dispose de sa propre direction générale puis devient une quatrième force, dotée d'un pouvoir d'intervention autonome. L'autonomisation se fait dans l'expansion du travail policier, puisqu'en plus du maintien de l'ordre, la gendar-



Car la gendarmerie poursuit sa transformation en service de police spécialisé dans les années 1960 et 1970. Ses effectifs passent de 12.860 à 15.600 hommes par la loi du 8 avril 1969. Les brigades de recherche sont renforcées, la police de la route modernisée par l'adjonction d'une police des autoroutes, le statut administratif des gendarmes précisé, le commandement général étendu et spécialisé et la formation à l'École royale de Gendarmerie améliorée. Entretiens, dans le contexte de la contestation d'après 1968, la gendarmerie obtient un nouveau renforcement de son cadre. Celui-ci est divisé en un corps opérationnel (15.390 hommes et 640 femmes), un corps logistique de 1580 unités et 1697 élèves. Fort de cette croissance, le commandement développe une politique d'infiltration. Celle-ci vise les milieux criminels, mais aussi les mouvements jugés 'subversifs' dans le contexte de la guerre froide. Ces pratiques, sous le manteau 'undecover' furent contestées notamment dans les années 1970 avec la dénonciation de l'existence des fameuses fiches B sur les membres des mouvements 'subversifs'. Dans le cadre de la lutte contre les trafiquants de drogue, ces pratiques éclatèrent au grand jour lors de l'affaire François.

Au début des années 1980, le gouvernement dépose un premier projet de loi sur la réforme de la police communale afin de la mettre en accord avec l'évolution sociologique du pays. L'idée essentielle est d'organiser deux types de police en zone urbaine et rurale. Le Conseil d'Etat critique l'absence de choix fait par le gouvernement entre deux modèles d'organisation policière: celui d'une police à base communale ou celui d'une police nationale. Le projet est également critiqué par la Fédération des commissaires de Police qui pointe les lacunes de la réforme et juge la division police urbaine et rurale factice. Le SF s'efforce à proposer une alternative à travers la commission Wijninckx qui défend l'équilibre entre les piliers policiers (gendarmerie et police communale) mais n'aboutit qu'à un rapport 'chaotique'. En 1985, le SF présente un rapport sur *En politie voor de burger* qui précipite un développement en deux temps. Démilitarisation de la gendarmerie et fusion des polices urbaine et rurale en une police communale, redéfinition des pouvoirs de recherche et de poursuite, création de commissaires de police au niveau national de recherche et de poursuite, création de commissaires de police au niveau des arrondissements, vote d'une loi de police générale. Dans un deuxième temps, le rapport prévoyait à long terme la fusion des trois corps en un seul corps de police décentralisé. Le projet laisse cependant dans l'ombre les questions éternelles du système policier belge dont celle de la répartition des tâches et des compétences de direction.

VI.1985-2000: De la crise aux réformes

L'année 1985 vit la 'bombe' éclater. La coïncidence de trois scandales obligea les autorités à prendre enfin de face la réforme du système policier. Le hooliganisme

la loi communale du 25 juin 1969), les modifications des communes suite à la création des agglomérations et la fusion de communes n'entraînèrent pas de réelle modification de la police communale (urbaine ou rurale). A contrario, dans un souci d'économie, la réforme entraîna un gel des effectifs pendant trois ans. L'impact limité des fusions se mesure dans les chiffres incomplets d'effectif policier organique dont on dispose sur le territoire des nouvelles entités. Avant la fusion, en 1972, on relevait 13.246 membres pour 387 communes. En 1979, on compte environ 13.800 membres pour 332 communes. L'augmentation de 500 unités est probablement due à l'intégration des gardes champêtres dans les polices des nouvelles entités. La seule autre mesure unificatrice concerne les uniformes et les galons (en 1978). En 1979, une commission ministérielle pour les problèmes policiers demeure lettre morte, tandis que proposition de réforme de la loi communale au Sénat (Vanacker) ne mentionne aucune mesure pour rationaliser l'organisation de la police communale.

Le malaise de la police judiciaire est relancé par la question de la lutte contre les nouvelles formes de criminalité. Libéraux et socialistes semblent un temps séduits par la création d'une brigade mobile compétente sur l'ensemble du territoire sur le modèle de Scotland Yard. Après le meurtre des agents Van Helmont et de Lecner à Bruxelles, le ministre de la Justice Wigny évoquait le 25 janvier 1967 la création d'une brigade nationale "composée d'un petit nombre de gendarmes et d'officiers de la police judiciaire, qui étendrait son activité à tout le pays, en respectant une organisation plus vaste". Le "bien sûr" ne devait pas être si évident. Dans *Les crimes dont la cause les effets et les incidents ne sont pas locaux mais revêtent un caractère semi-confidentiel* publié à l'occasion des cinquante ans de la police judiciaire, le Procureur général près la Cour d'appel de Bruxelles de le Court arguait contre la création d'une telle brigade. Au début des années 1970, le ministre socialiste Vranckx, soutint une politique de lutte contre la démoralisation de la société qu'il jugeait grandissante en raison de l'usage des stupéfiants. Il mit sur pied une police spécialisée pour la jeunesse et surtout en juin 1971 le Bureau d'Information criminelle (BIC) sur le modèle de la DEA américaine. Sous la direction de L'exécutif, ce bureau devait être le pendant 'criminel' de la Sûreté de l'Etat et ne comprenait aucun officier de police judiciaire. Il n'était chargé que d'effectuer un travail de repérage et d'enquête sur les nouvelles menaces criminelles. Le BIC rencontra l'opposition d'une partie des représentants de tous les partis (y compris socialistes) qui y virent, comme les projets de brigades nationales, l'ébauche d'une police judiciaire indépendante des parquets et le rappel de la PGR. Ceux-ci, peut-être toujours dominés par l'expérience de guerre, s'opposent à cette création comme aux projets de brigade mobile. Le seul résultat de ces débats sera l'augmentation des cadres de la police judiciaire en 1969 où ils furent portés de 654 à 803 hommes puis en 1975 où il atteignirent 1009 membres. Augmentation bien enten-



naïté. La seconde reprit plutôt la vision sociale fondée sur les positions des responsables de la police locale et les enjeux de lutte contre la petite délinquance.

Entretiens, la commission 'Dutroux' remit son rapport. Tous les éléments du débat étaient en place mais un certain malaise régnait dans les partis. Le clivage classique du 19<sup>e</sup> siècle entre conservateurs soucieux de l'ordre et libéraux puis socialistes soucieux de la liberté était brouillé par le conflit entre partisans d'une efficacité centralisante et partisans d'une protection décentralisée et sur la définition des types de menaces criminelles: grand banditisme ou petites délinquances. Pour Lode van Outrive, le conflit opposa également les bourgmestres parlementaires (essentiellement PS et CVP), 'communistes' à leurs collègues de parti membres de l'exécutif. Les premiers sauvaient la police locale que les seconds auraient voulu voir intégrés dans une police unique. Entretiens, le gouvernement procéda à une 'petite' réforme de la police en prévoyant de supprimer la distinction entre police communale et police rurale d'une part et en intégrant les polices spécialisées (aérienne, maritime et des chemins de fer) dans la gendarmerie (loi du 17 novembre 1998).

Marc Dutroux, encore lui, servit d'accélérateur au débat. En s'évadant en 1998, il provoqua la démission des deux ministres de la Justice et de l'Intérieur et du chef de la gendarmerie.

Décidant de coupler la réforme des polices à celle de la Justice, le gouvernement devait disposer d'une majorité qualifiée au parlement. L'opposition fut associée aux partis de gouvernement. La discussion fut menée dans le cadre d'un groupe de travail de représentants des huit partis démocratiques (d'où le nom Octopus). Le 7 décembre 1998, l'accord Octopus, coulé en projet de loi fut voté et la transformation de la police devait prendre cours au 1<sup>er</sup> janvier 2001.

En 2003, la mise en application de la loi est encore en cours. On comptait fin décembre 2000 18.000 policiers communaux, 19.000 gendarmes et environ 1.300 membres de la police judiciaire. Fin 2001, environ 27.000 policiers locaux étaient actifs dans le cadre de 196 zones de police, tandis que 12.900 membres de la police fédérale (9700 policiers et 3200 civils) composaient la police fédérale. Et le processus n'est pas terminé.

La question centrale reste celle qui traverse tout cet exposé: la répartition des compétences et les rapports de pouvoir entre police fédérale et police locale. Certains analystes pointent le nombre relativement limité de personnel consacré au travail judiciaire important (un tiers). Quant à la police locale, survivra-t-elle ou fusionnera-t-elle dans une police unique?

de l'affaire du Heyssel, le terrorisme des *Cellules Communistes Combativantes* et le grand banditisme résumé des 'Tuteurs du Brabant' atteignant de plein fouet le grand public jusqu'alors peu intéressé par les questions policières.

Il est à ce jour impossible à l'historien de tirer des conclusions sur la plus importante réforme du système policier belge: celle mise en place par un accord inédit entre huit partis politiques: l'accord 'Octopus'. Rappelons les étapes du débat.

La crise du Heyssel entraîna deux initiatives. L'audit Team consulté de 1986-1987 commandé par le ministre de l'Intérieur Tobback. La mise sur pied d'une commission sur la manière dont la lutte contre le banditisme est organisée (1988-1990) (commission Banditisme I ou Bourgeois). Bien que peu crédible scientifiquement, la première fit la démonstration de l'incohérence du système policier belge. La seconde ébranla le tabou du système pluraliste en évoquant l'hypothèse d'une police unifiée.

La réponse du gouvernement prit la forme du plan de Pentecôte I (1990). Le plan ne toucha pas à l'architecture policière mais s'efforça de limiter l'autonomie de chaque service en développant la coordination. La concertation pentagonale (trois chefs de police, bourgmestre et procureur) fut l'innovation principale de la loi sur la fonction de police (1992).

La gendarmerie connut un changement de statut important. Démilitarisée en 1991, elle fut transférée au ministère de l'Intérieur. Le commandement développa un projet managérial qui entraîne un réaménagement des districts. Les polices communales furent incitées financièrement à se regrouper en zones interpolicières. A la demande de nombreux 'péjistes', la police judiciaire fut organisée de manière pyramidale sous la direction du commissaire-général. En revanche, toute redéfinition des tâches administratives, judiciaires et de maintien de l'ordre de chaque service resta impossible.

L'affaire Dutroux entraîna l'impulsion définitive vers une refonte du système policier. Déjà la seconde commission parlementaire 'Banditisme' avait pointé les vices du système: manque d'organisation et de contrôle démocratique des services, corporatisme des agences, manque de moyens et de direction, rivalités entre services, manque d'organisation et de contrôle démocratique des enquêtes, méfiance entre polices et parquet... La commission 'Dutroux', Nihoul et consorts' accoucha d'une phrase sur la nécessité d'un système policier intégré, structure à deux niveaux: central et local.

Entretiens, deux visions s'affrontaient. Le gouvernement mit sur pied une commission d'experts (la commission Huybrechts) et le Sénat instaura la sienne (la commission Milquet).

La première développa une vision d'avantage politique et technique centrée sur la question de la centralisation dans le cadre de la lutte contre la grande crimi-



sement leurs prérogatives de police. Quant à magistrature, sa position monopole historique lui fit plutôt préférer la dichotomie policière. La centralisation se développa par 'la bande' et en dehors d'un débat démocratique et d'un cadre législatif. La gendarmerie en fut le fer de lance. Absente de l'occupation de 1914, elle se vit renforcée au sortir de la guerre dans ses fonctions de maintien de l'ordre et de renseignement politique. Fonctions qui furent largement mises à profit lors de sa captation par le ministère de l'Intérieur durant la guerre. Les groupes mobiles développèrent ainsi l'expertise du maintien de l'ordre sous contrôle du secrétaire général de l'Intérieur. Les escadrons F (Fraude) constituèrent un laboratoire pour les tâches modernes de contrôle du territoire et d'information. Enfin, l'école de gendarmerie fournit le modèle de la formation nouvelle.

La Libération renforça plus qu'elle ne contesta le modèle. Appuyé sur une haute hiérarchie épurée, unitariste et consensuelle, le Haut Commissariat à la Sécurité de l'Etat voulut transformer la gendarmerie en corps orienté vers la lutte contre les collaborateurs et en rempart de l'Etat contre les résistants communistes. La gendarmerie apparaissait aux yeux d'un establishment obsédé par 'la guerre froide' comme le seul corps capable d'empêcher la dissolution d'un Etat malmené par huit années d'occupation allemande.

A la fin de la Seconde Guerre mondiale, la restauration du système dans sa complexité est bien le leitmotiv mais il ne doit pas cacher la montée en puissance quasi continue de la gendarmerie comme modèle de police moderne. Alors qu'au 19e siècle, les classes populaires se méfiaient des gendarmes, par trop à la solde du gouvernement, à la fin du 20e siècle, ceux-ci sont détestés par les partis 'sociaux'. Dans la société politique complexe qu'est la Belgique, le système politique, régional et fédéral, communal et provincial, touche au système policier est quasi-impossible. Le choc viendra donc de l'extérieur, en particulier des scandales à répétition des années 1980. Ils provoqueront une réforme, essentiellement décidée et portée par l'exécutif: majorité et opposition.

Souignons enfin des constantes qui traversent les 170 années de système policier belge, comme l'importance des conflits dans la 'politisation' de la question policière, crises sociales, violentes répressions ou guerres au 20e siècle ou encore la superposition des échelons socio-politiques. Aux divergences entre partisans de l'Ordre et de la liberté, il faut ajouter les oppositions entre 'décentralisateurs' et 'centralisateurs'. Sans oublier les rapports entre les pouvoirs constitutionnels, les relations entre le parquet, les bourgmestres et les gouverneurs de province sont capitales dans la Belgique du 19e siècle comme le sont les relations entre ministères régaliens Justice, Intérieur (Défense) dans les gouvernements de coalition du 20e siècle pour comprendre le blocage des réformes. En définitive, il faudra attendre l'extrême fin du 20e siècle pour que soit levé le tabou (faussement) fondateur de la Nation - du nécessaire pluralisme du système.

## VII. Conclusions générales: la fin d'un modèle multiscalaire?

Que retenir, en somme, de l'évolution des forces de l'ordre et du système policier belge qui vient d'être brossée à larges traits? Une constatation vient d'emblée à l'esprit: notre paysage policier n'est pas resté immuable. L'histoire de la police belge est à la fois un processus actuel et un chantier d'avenir.

Jusqu'en 1870, notre système policier, quoique déjà critiqué, n'est guère modifié et l'Etat central ne s'inverse que fort peu dans les forces de l'ordre. Dans la seconde moitié du siècle cependant, les troubles socio-politiques incitent nos gouvernements à sortir de leur réserve et à engager un triple processus marqué par la centralisation progressive de la politique du maintien de l'ordre, par l'émergence des forces professionnelles au détriment des forces politiques (garde civile) et de l'armée, et par le renforcement des moyens spécifiquement policiers (police et gendarmerie).



Uniformes de la police fédérale  
© Jos Balcaen - Service relations publiques  
de la police fédérale

D'une manière générale, la dynamique policière belge est ainsi animée par des tendances lourdes qui se préciseront après le chaos de la Première Guerre mondiale.

Une spécificité du cas belge est la double expérience d'occupation policière 1914-1918 et 1940-1944. Celle-ci marque la première moitié du 20e siècle par la renouveau de deux cultures policières: celle des forces de police belges et des policiers allemands. Les différences sont importantes, mais l'expérience de la Première Guerre pousse clairement les Allemands à appuyer les tentatives de centralisation d'un système policier dont le morcellement et la concurrence les détournent en permanence.

La résistance des structures à l'Occupant freina certainement le développement postérieur d'une centralisation policière civile sous contrôle des Ministères de l'Intérieur et de la Justice. La police judiciaire près des Parquets de 1919 ne devint jamais le moteur d'une police nationale, même avec l'aide de la Sureté renforcée après 1944. Les polices d'agglomération créées par Romse ne survécurent pas à la Libération. Le monde politique national et local fut renforcé dans sa confiance envers un pouvoir policier centralisé et les édiles locaux cultivèrent jalou-