

tie voor 1963. V. PETITJEAN, *Le statut de l'huissier de justice*, Brussel, 1973 was de eerste belangrijke studie van de cruciale wet van 1963, terwijl M. BRIERS, *De gerechtsdeurwaarder, een praktisch repertorium/L'huissier de justice, un répertoire pratique*, Antwerpen, 1989 een goede kijk geeft op de toenmalige stand van zaken en de ontwikkelingen die tot de statutaire verandering van 1992 zouden leiden. Een vooruitblik op de toekomst is: A.W. JONGBLOED (ed.), *De gerechtsdeurwaarder in Europa, utopie of werkelijkheid?*, Deventer, 2004, dat ingaat op de mogelijkheden voor een "Europese Deurwaarder". M. TEEKENS, *De gerechtsdeurwaarder*, Deventer, 1973 behandelt niet alleen Nederland, maar bevat ook een zeer uitgebreid rechtsvergelijkend hoofdstuk. De hierna volgende werken bespreken belangrijke aspecten van het deurwaardersambt met een grote nadruk op de praktijk en kunnen daarom ook voor de historicus interessant zijn: J. BAIWIR en J. LECLERCQ, "L'huissier de justice dans le Marché Commun" in *La Revue des Huissiers de Justice* 1961, XXIII, 498-510 en 1962, XXIV, 651-653; M. BRIERS, *Handboek van de gerechtsdeurwaarder, met 125 formulieren en 700 noten*, Brussel, 1973; G. DE LEVAL, L. CHABOT en A. VERBEKE, *De sociale en economische rol van de gerechtsdeurwaarder*, Antwerpen, 2000; V. DE LODDER, *Vade-mecum des huissiers*, Antwerpen, 1895; P. DEPUYDT, *La responsabilité de l'huissier de justice: chronique de jurisprudence (1983-1993)*, Diegem, 1995; P. DEVROEDE, "De sociaal-economische rol van de gerechtsdeurwaarder" in *De Gerechtsdeurwaarder* 1991, 44-59; L. MAHIEU, *Manuel des huissiers, des cours, des tribunaux et des conseils de prud'hommes*, Brussel, 1863.

L'appareil policier en Belgique (1830-2010)

Jonas Campion, Margo De Koster, Luc Keunings, Benoît Majerus,
Xavier Rousseaux, François Welter



Le respect de l'autonomie locale au sein d'un État libéral

Dès son indépendance, la Belgique a la volonté de mettre en place une organisation policière compatible avec les grandes libertés reconnues par la Constitution de 1831. Pour que cette police soit « *indépendante, affranchie de toute action du gouvernement* », les « *hommes de 1830* » adoptent un système basé sur deux grands principes tranchant avec les régimes français et hollandais : le contrôle de la force publique par le parlement et la décentralisation en matière d'ordre public dont la responsabilité revient en priorité aux autorités locales et en particulier au bourgmestre. 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 civique qui, inspirée du modèle de la garde nationale française, est destinée à faire contrepoids à l'armée et au pouvoir exécutif. Composée de tous les hommes valides non intégrés à l'armée et qui élisent leurs propres officiers, cette milice citoyenne constitue une force représentant la Nation, dont la vocation est de défendre le pays contre le danger extérieur d'une part et assurer la paix et les libertés à l'intérieur, d'autre part.

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 le laisse cependant pas désarmé et de nombreuses zones d'ombre subsistent. Soumise à la tutelle de trois ministères (Guerre, Intérieur et Justice), une gendarmerie nationale héritière de l'époque française renaît des cendres de la maréchaussée hollandaise et se voit confier la sécurité dans les campagnes. Un organisme centralisa-

teur soustrait au contrôle des Chambres, la Sûreté publique, est investi de la mission aussi vaste que floue de veiller « *à l'exécution de la police générale* ». Si la priorité de la responsabilité de l'autorité civile locale paraît assurée pour le maintien de l'ordre, aucune loi ne coordonne cette matière. Des dispositions réglementaires datant des régimes précédents attribuent une certaine autonomie à l'armée qui, avec la garde civique, peut être requise à cet effet par la Sûreté, les gouverneurs de province et les commissaires d'arrondissement.

La Belgique opte pour une organisation policière plurielle, une conception « *civile* » du maintien de l'ordre qui se veut « *tutélaire et conciliatrice* » et dont l'architecture repose essentiellement sur deux piliers : la police locale et la garde civique, forces spécialement attachées au bourgmestre.

1830-1870 : Contrôle social et défense de la propriété privée

Les vingt premières années de la Belgique se caractérisent par une instabilité économique, politique et sociale. Le jeune État belge doit prouver 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 pénaux et policiers. Pour assurer la pérennité de l'État bourgeois, il convient d'encadrer le monde du travail par la stricte répression des délits de coalition et de mettre en œuvre des moyens de surveillance appliqués sous l'Empire : le livret pour l'ouvrier, le passeport ou le permis de séjour provisoire pour l'étranger.

À partir de 1845, la Belgique est durement touchée par une crise alimentaire. Si elle échappe à la vague révolutionnaire de 1848, elle doit faire face à des secousses sporadiques d'une classe ouvrière sans organisation et miséreuse. Sur le plan politique, l'unionisme des premières années laisse la place à l'opposition entre catholiques et libéraux.

Ce contexte général n'est pas sans incidence sur un appareil policier axé avant tout sur le contrôle social et, dans une moindre mesure, sur la défense des propriétés. L'État s'en préoccupe peu alors que la plupart des forces locales sont désorganisées et disposent de faibles moyens, à tel point que les polices s'écartent progressivement des idéaux d'origine.

LA SÛRETÉ DE L'ÉTAT, UN SERVICE POLITIQUE COMPROMETTANT

Bien que les constituants n'aient pas prévu la création d'un appareil de Sûreté de l'État, un organisme de surveillance politique participe à la consolidation de l'État belge. Décriée, jugée inutile et dangereuse, la Sûreté focalise son attention sur les orangistes, les républicains, les premiers socialistes et les étrangers. 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 incontrôlées embarrassent très vite ses ministres de tutelle. 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 les étrangers que la Sûreté peut expulser par simple mesure administrative. À cause de leur afflux, favorisé par le développement des chemins de fer, 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 (1848), traduction des journaux « *anarchistes* » ou établissement de premiers contacts avec les polices étrangères. Disposant d'un budget très maigre, Hody tente de convaincre les polices locales d'appuyer sa politique de défiance en distribuant quelques primes, en subsidiant une brigade des passeports à Bruxelles (1843) ou en rédigeant des admonestations à leur égard. 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 heurtent l'autonomie des bourgmestres, en particulier ceux des centres urbains. En outre, les méthodes illégales et provocatrices de ses espions, sans contact avec les policiers locaux, discréditent l'institution.

LA PAUVRETÉ DES POLICES LOCALES ET L'EFFORT DES GRANDES VILLES

Sans conteste, les polices communales de la première moitié du XIX^e 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, à Bruxelles, moins de 40 hommes sont responsables de la salubrité et de la sécurité d'une cité de 400 hectares abritant plus de 100 000 habitants.

Comme à Anvers, Liège ou Gand, des gardes, des pompiers et des gardiens de l'octroi assistent la police sans jouir de pouvoirs légaux particuliers. Sans instruction sinon illettrés, ils se livrent entre eux à de véritables guerres des polices 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. Le recrutement et la formation 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. Ces problèmes structurels, liés aux difficultés financières des villes et aux refus de l'État central de leur accorder une aide substantielle, attestent du marasme policier de cette époque et expliquent la non-application des règlements communaux, mais aussi le peu de crédit dont les forces de l'ordre jouissent auprès des citoyens.

Les premiers effets de la révolution industrielle et la crise des années 1840 incitent les administrations locales à réagir. Le signal est donné par Bruxelles qui, à l'initiative d'Édouard 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 :

- La répartition systématique et équilibrée des moyens sur l'ensemble du territoire en fonction de l'importance de la population.
- L'unification des forces policières par l'absorption de la plupart des auxiliaires, ce qui permet une augmentation des effectifs (1 policier pour 750 habitants, ceci restant très loin de Londres et Paris).
- Le renforcement du contrôle du personnel par une réglementation des rouages et une stricte hiérarchisation.

- 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 est imposé dans le service quotidien et que l'on interdit 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 le pays reste encore à dominante rurale, le maintien de l'ordre est assuré par un échevin et un garde champêtre mal payé, peu compétent et de surcroît très mal contrôlé. Les provinces, en tant qu'autorité de tutelle, tentent d'améliorer cette situation. Mais la plupart des communes ne répondent pas à l'attente. Quant à la police judiciaire, elle est pour le moins négligée. Les 3 000 gardes champêtres n'ont qu'un rendement judiciaire dérisoire (moins de 5 % des affaires transmises aux parquets). Au vrai, la plupart ne visitent la campagne qu'au moment de la récolte pour aller réclamer leur part de tubercules et vivre de la bienveillance publique.

LA GARDE CIVIQUE, UNE MILICE PATRIOTIQUE QUI S'EMBOURGEOISE

Lorsqu'en 1831, un décret consacre l'existence de milices citoyennes, l'ambition du gouvernement provisoire est de montrer que la révolution a rassemblé l'ensemble des Belges et que, si l'armée symbolise l'État, la garde civique représente la Nation. Composée de citoyens âgés de 20 à 50 ans, voire 60, moins centralisée et élitiste que la garde nationale française, cette milice citoyenne, astreinte à un régime disciplinaire minimal, est investie d'une mission policière avant tout préventive. Animée d'un esprit 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'État ne prenant en charge que les armes et leur entretien.

Au début de l'indépendance, les 40 000 gardes du pays concourent à des tâches de patrouilles, sont en partie mobilisés sur le front et déploient une activité soutenue qu'ils ne rééditeront plus par la suite.

Après la victoire sur les Hollandais (1839) 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'embourgeoiser ». Pour des raisons financières tout d'abord : les villes, réticentes à ouvrir leur budget, ne payent plus les uniformes et relèguent les plus pauvres dans les effectifs non actifs de « réserve » à ne requérir qu'exceptionnellement. Pour des raisons sociales également : le droit de faire partie de la garde est ressenti comme une servitude

par les ouvriers et artisans qui le tiennent pour un impôt de temps et d'argent. Le choc de la révolution de 1848 conduit au renforcement de la milice citoyenne. Ce n'est qu'un sursaut. Le calme revenu, la garde décline à nouveau. Cette force reste cependant un organe important du maintien de l'ordre dans les villes.

Avant 1870, deux milieux apparaissent comme les « ennemis » de la garde civique. Les militaires, tout d'abord, considèrent cette police comme un trompe-l'œil dont le gouvernement se sert pour ne pas développer l'armée. Ils ne supportent pas ces bourgeois indisciplinés et privilégiés. Les catholiques ensuite, s'ils ne remettent pas en cause son existence, la craignent en tant que force politique libérale et pensent qu'elle doit s'effacer au profit de la gendarmerie et de l'armée.

LA GENDARMERIE, UNE POLICE MIXTE ENCORE MODESTE

En 1830, la gendarmerie 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-Quévrain n'est guère différent de la maréchaussée néerlandaise. Strictement hiérarchisée, soumise à une discipline plus sévère que l'armée, cette institution reste un corps militaire exerçant des missions de police civile, dont les compétences sont définies par la loi du 28 germinal an VI et le règlement du 30 janvier 1815. La législation lui assigne trois missions : la conservation de la paix publique, la police administrative et judiciaire, la surveillance des soldats. Bien que la Constitution prévoie une loi pour l'organisation de cette arme, elle est régie par des arrêtés royaux tout au long du XIX^e 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 ?

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 sont absorbés par de multiples tâches militaires qui entravent leur mission policière. Leur équipement est loin d'être adéquat. Leur état d'esprit, trop « gendarmique », ne paraît pas approprié. Les parquets se plaignent régulièrement de leur manque de discrétion et de leur zèle inopportun.

Très vite toutefois, la gendarmerie révèle ses atouts. Il s'agit du seul corps national de police qui, organisé en brigades, est réparti sur l'ensemble du pays. Mobile et discipliné, il peut intervenir de sa propre initiative pour ses missions ordinaires, sans réquisition des autorités locales ou judiciaires. Dès les années 1860, la gendarmerie devient 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 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 en vient même à accorder de l'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. Dans le domaine du maintien de l'ordre, le corps étend aussi progressivement, mais sûrement son action. Encore marginale quoique bien réelle dans la dispersion des attroupements urbains, la présence des gendarmes est permanente lors des troubles et des grèves en province, où la milice citoyenne est le plus souvent inexistante. La « peur du gendarme » s'installe ainsi dans l'esprit populaire, au fur et à mesure des interventions menées lors des troubles.

Cependant, la gendarmerie est malade de son succès. Quoique le cadre organique croisse régulièrement (il passe de 1 200 à 1 500 unités entre 1830 et 1870), il ne supporte pas la comparaison avec la France (1 gendarme/3 400 habitants contre 1 gendarme/1 800 habitants) et il enregistre de nombreux vides : entre 1855 et 1870, plus de 10 % des effectifs font défaut. Les carences structurelles de la gendarmerie nécessitent ainsi l'appel à une autre institution pour que « *force reste à la loi* » : l'armée.

LE RECOURS NÉCESSAIRE À L'ARMÉE

Composée de 48 000 conscrits en 1845 – chiffre porté à 80 000 en 1870 –, conçue à l'origine pour la défense nationale et, en second lieu, comme force répressive d'appoint, l'armée joue un rôle capital dans le maintien de l'ordre. Dans la première moitié du XIX^e siècle, l'armée est requise pour endiguer les menées orangistes, disperser les charivaris estudiantins, contenir

des soubresauts populaires « archaïques », comme les émeutes de la faim en 1845-47, réprimer les « *furries ouvrières* » lors des grèves. Encasernées dans les quartiers populeux, les troupes exercent également 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 aux 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 fait 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, en revanche, l'armée doit avant tout veiller à la paix extérieure du pays ; il leur semble sage de limiter le plus possible son action « intérieure » pour des raisons de prestige et d'indépendance à l'égard du pouvoir civil.

Dans les années 1850, 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 satisfaire aux réquisitions ; la troupe n'intervient que lorsque tous les autres moyens disponibles – police, gendarmerie, garde civique – sont reconnus insuffisants par l'autorité civile. Mais lorsqu'éclatent les premiers troubles politiques d'envergure avec les « émeutes bourgeoises et anticléricales », ce compromis est bien vite ressenti par certains militaires comme une contrainte et une soumission trop absolues qui les empêchent de prendre leurs responsabilités dans la conservation de l'ordre.

Lors des troubles sociaux, l'intervention brutale de l'armée ne prête guère à discussions dans les rangs des élites censitaires. Appelée à la rescousse en province et dans les petites communes par des édiles locaux réticents à y faire appel vu les coûts à leur charge, la troupe fait à plusieurs reprises l'usage de son feu contre des manifestants ou des grévistes. Dans les années 1860, requise par les patrons charbonniers ou les bourgmestres qui leur sont liés, l'armée parvient à maîtriser les grèves dans les bassins industriels wallons.

DES POLICES À L'ÉPREUVE DES FAITS

(1830-1870)

Les quatre premières décennies de la Belgique censitaire marquent l'évolution des forces de l'ordre et de leurs pratiques. Certaines d'entre elles sont très éloignées du projet généreux des révolutionnaires de 1830 : la police secrète, l'encadrement étroit du monde ouvrier, la répression meurtrière, etc. Hormis dans les grandes villes, on ne note cependant pas de réels bouleversements. La faiblesse des polices locales reste proverbiale et permet aux organes dépendant du pouvoir central d'occuper une place de choix dans le système du maintien de l'ordre.

L'organisation policière décentralisée 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 Sûreté, 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 transcenderait les limites

administratives. Mais ces projets végètent dans les cartons. L'autonomie communale reste un tabou et la pierre angulaire des institutions belges. Au vrai, lorsqu'un réel danger se profile, on observe une collaboration sans faille entre les polices. Tout investissement particulier en matière de police est donc superflu et toute remise en cause fondamentale du système, parfaitement inutile.

1870-1914 : Contestation et militarisation d'un appareil policier face à de nouvelles « classes dangereuses »

À partir des années 1870, la conjoncture économique se dégrade, provoquant une augmentation des craintes liées à la criminalité et la recrudescence de l'agitation ouvrière, qui atteint son paroxysme lors des violentes jacqueries de 1886.

Parallèlement, les conflits sociopolitiques s'exacerbent. Les querelles entre catholiques et libéraux se radicalisent avec la guerre scolaire (1879-1884). L'entrée au parlement des députés socialistes et leur intégration progressive dans la société belge n'apaisent pas la peur du rouge et des foules, bien ancrée dans l'imaginaire des 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. À la fin du siècle, ces peurs s'étendent à des campagnes en proie à la crainte des bandes criminelles.

Rien d'étonnant donc à ce que la problématique des forces de l'ordre interpelle les autorités, qui abandonnent leur relative inertie en la matière. L'efficacité et la fiabilité des polices retiennent désormais l'attention du pouvoir central. Les forces communales – la police et la garde civique – ne sont pas les seules à poser un problème. Tirant les leçons de la « bourrasque » de 1886, d'aucuns s'interrogent sur la loyauté des prolétaires formant l'armée, « travaillés » de surcroît par la propagande socialiste. Enfin, la percée des « rouges » dans de nombreuses communes wallonnes à la fin du siècle inquiète quant à leur emprise sur les forces de l'ordre. Pour mieux la contrer, les gouvernements catholiques (1884-1914) 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 (gendarmerie et police).

DES POLICES « SECRÈTES » MARQUÉES PAR LES SCANDALES

À la fin du XIX^e siècle, la Sûreté, les parquets, les polices des grandes villes et la gendarmerie s'inquiètent des « menées » des communards, des socialistes et des anarchistes, perçus au même titre comme un danger international. Mais, dans un pays libéral où toute surveillance politique paraît illégitime, le déploiement de

ces polices de surveillance manque 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, la confusion et user de manœuvres provocatrices. Face aux scandales, les gauches réclament avec force la suppression de cet organisme « fondé sur le mystère et l'intrigue ». Le gouvernement, en position délicate, le maintient, mais remplace son chef, diminue ses crédits et l'ampute 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. Il multiplie à cette fin les coopérations policières internationales.

De leur côté, les parquets s'intéressent aussi aux « subversifs » et s'échinent à alimenter leurs fichiers. Pour ce faire, ils sollicitent les polices locales qui, dans les grands centres, se montrent entreprenantes dès l'annonce de la Commune (1871). À Liège, le commissaire Mignon crée une section spéciale pour mieux surveiller les « meneurs » alors qu'à Bruxelles, son collègue Lenaers parvient, par le biais d'une brigade des passeports et d'une « division » judiciaire, à constituer une documentation importante 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. 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 gendarmerie dont les pérégrinations « clandestines » n'iront pourtant pas sans mal. En 1881, une vague d'attentats contre les souverains

d'Europe conduit 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, et une soixantaine de gendarmes sont affectés spécialement à la détection des miliciens fréquentant les Maisons du Peuple ou à la répression de la propagande ouvrière dans les gares. Au début du XX^e siècle, le rôle politique des gendarmes se confirme : l'antisocialisme notoire de leur commandant Selliers de Moranville les encourage à pénétrer dans les réunions privées du Parti Ouvrier Belge (POB) et à prendre la température dans les meetings du cartel des gauches.

Les moyens de la police secrète restent néanmoins très limités, ses services extrêmement cloisonnés et ses agents, sujets à de multiples avanies ou carrément ridiculisés. 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 délictueux participent, à des degrés divers, à l'angoisse ambiante, à la surévaluation des menaces de la part des autorités et à la diabolisation longtemps entretenue du POB.

L'ARMÉE, 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 XX^e siècle, elle constitue un outil nécessaire au gouvernement, aussi bien dans les troubles politiques que dans les secousses sociales. Évolution révélatrice : désormais ce ne sont plus les adminis-

trations locales, mais bien les autorités centrales qui y font appel 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 bourgmestres libéraux des villes à manifester de la fermeté dans la répression des désordres anticléricaux. Après 1887, l'action de l'armée devient essentiellement dissuasive, et ce pour deux raisons majeures. D'une part, on craint la défection et l'influence de la propagande socialiste sur les conscrits. Pour résoudre cette épineuse question, plusieurs voix s'élèvent en faveur du service militaire personnel et obligatoire. D'autre part, l'opinion publique accepte de plus en plus mal le caractère implacable de la répression militaire.

Par son déploiement, par son utilisation préventive, mais puissante, l'armée contribue à la « pacification » des conflits. Mais les tâches spécifiques de rétablissement de l'ordre et de 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, la garde civique remodelée.

UNE MILICE CITOYENNE « NEUTRALISÉE » ET MILITARISÉE

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. Dans les villes, elle participe à une vie publique qui se politise et représente une milice privée dont les bourgmestres libéraux disposent pour contenir, dans des limites raisonnables, les mouvements anticléricaux sans devoir délaissier une partie de leur pouvoir à l'armée.

Si les catholiques critiquent cette force, les troubles sociaux amènent le pouvoir central à reconsidérer son importance dans le maintien de l'ordre. D'abord, les difficultés rencontrées lors des émeutes de 1886, en révélant ou confirmant l'inadéquation de l'armée dans la répression, relancent la question du service personnel que la majorité des catholiques repousse. Ensuite, l'influence des socialistes en Wallonie et à Bruxelles préoccupe le pouvoir. Enfin, diverses interventions musclées montrent l'urgence d'un profond remodelage de cette milice citoyenne.

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 resserrer la coopération de la milice avec l'armée pour conserver l'indépendance nationale et l'intégrité du territoire* ». En réalité, le dessein du gouvernement est d'éviter le service personnel et de contrôler le maintien de l'ordre dans les villes libérales et les centres industriels, où il ne dispose pas de forces communales. Par cette réorganisation, il entend neutraliser politiquement la garde afin d'en assurer la fiabilité, la solidité et l'esprit de corps. Ceci implique sa militarisation accrue et son contrôle étroit par l'armée. En totale contradiction avec l'esprit de la milice citoyenne de 1830, cette centralisation et cette mise sous tutelle correspondent à la philosophie du pouvoir catholique quant au maintien de l'ordre. Il s'agit bien d'une tentative de « décommunisation » et de militarisation qui, d'emblée, attise le courroux des libéraux et des socialistes.

Cette entreprise 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, et contribue à cléricaiser davantage certaines gardes et à inculquer un esprit plus militaire. 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 frondeur, son manque de discipline et ne répond que rarement à son attente. 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 (gendarmerie et police) ont déjà supplantée.

LE DÉVELOPPEMENT DES POLICES URBAINES

À partir des années 1870, et surtout au début du XX^e siècle, les polices des grandes villes se développent et voient leur champ d'action considérablement élargi. Les bourgmestres, dont le rôle de patron est confirmé, sont soumis de manière aiguë à la pression du pouvoir central et d'une bourgeoisie qui demande une protection accrue. Ils sont désormais confrontés à des phénomènes nouveaux : l'augmentation des petites infractions de voisinage, les transformations d'une criminalité devenue plus astucieuse, mobile et armée, 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, Anvers, Gand et Liège) se donnent pour priorité de veiller à la cohésion de leur police, afin d'assurer la tranquillité et la sécurité de la rue, où se multiplient les manifestations et les entraves à la circulation, et défendre le prestige et la prospérité de leur cité en écartant les éléments nuisibles à la marche des affaires (colporteurs, mendiants, vagabonds). 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 « légale ».

Pour ce faire, ils adoptent une stratégie pragmatique en trois temps, dont la concrétisation progressive est accélérée par les troubles sociopolitiques de la fin du siècle. Il s'agit tout d'abord d'améliorer l'équipement et surtout d'augmenter les effectifs. Grâce à un subside de l'État, Bruxelles est, en 1914 et toute proportion gardée, la ville la mieux pourvue d'Europe en effectifs policiers. Ses agents disposent du télégraphe (1873), de camisoles de force (1883), de casques solides (1897), de revolvers (1902), de bicyclettes et des fameux bâtons blancs de la circulation (1910), d'une brigade canine (1907) – imaginée pour la première fois au monde par la police de Gand (1899) – et même d'automobiles (1914). Parallèlement, des signes de professionnalisation apparaissent, appuyés par un « mouvement » policier naissant qui s'engage pour la revalorisation de cette fonction : établissement des services spécialisés (brigades des jeux, de sûreté, de la prostitution ou de la circulation, services administratifs), perfectionnement de la formation et du recrutement, publications de manuels et de guides, élaboration de programmes d'examen, obligation de passer par tous les degrés de la hiérarchie pour devenir officier, etc. Tout cela s'accompagne d'une militarisation des esprits, assortie d'un paternalisme redoublé reposant sur des officiers autoritaires issus de l'armée lesquels consolident le corporatisme en fondant des fédérations nationales à partir de 1881.

Si cette politique contribue à la modernisation des polices urbaines, elle ne parvient cependant pas à effacer des carences criantes et produit même des effets pervers de plus en plus apparents.

Favorisant la surveillance diurne et des lieux publics, elle participe, dans les grandes villes, à l'inégalité des moyens policiers entre quartiers riches et pauvres ou plus reculés, ce qui se retourne contre les plus démunis et permet à des premières sociétés de veilleurs

privés, au profil parfois équivoque et dont la police se méfie, de s'implanter à Bruxelles (*la Ronde de Nuit*) et à Anvers (*Waak en Sluit*). Focalisée avant tout sur le contrôle de la rue, les tâches administratives d'intérêt local et la résolution de petits conflits et rixes à la demande du public, la police néglige également les devoirs judiciaires. Pendant près de dix ans (1872-1881), Bruxelles réussit bien à organiser une remarquable brigade qui, calquée sur le modèle français et composée d'une soixantaine de limiers, mène des enquêtes dans toute l'agglomération ; mais cette initiative est exceptionnelle et éphémère : la parcimonie financière de l'État conduit la Ville à la supprimer au grand dam du parquet. Enfin, le discours officiel et le souci des bourgmestres d'éviter les « bavures » – le terme apparaît à l'époque – ne peuvent masquer la violence structurelle des polices des grandes villes.

Pour les autorités centrales cependant, là n'est pas l'essentiel. D'une manière générale, les polices gagnent en fermeté et en cohésion. Face aux désordres rouges notamment, ces corps dirigés à la baguette leur apparaissent ainsi comme des polices « efficaces et parfaitement organisées ». Ce n'est pas le cas, en revanche, de celles des campagnes, où la situation n'évolue guère. Malgré le nouveau code rural (1886), nombre de gardes champêtres, dont les effectifs stagnent, cumulent toujours leurs fonctions avec d'autres activités et ne s'adonnent que rarement à une besogne judiciaire que leur maître « gère » en sélectionnant les procès-verbaux. En 1904, une commission d'étude brosse un sombre tableau de la situation. Pour y remédier, elle ne propose pas de changements structurels, mais préconise l'engagement de gardes ou veilleurs particuliers. Elle défend également le renforcement d'une institution en pleine ascension : la gendarmerie.

LA CROISSANCE IRRÉSISTIBLE DE LA GENDARMERIE

Pour répondre aux insuffisances constatées, l'État s'appuie sur la gendarmerie, le seul corps qui lui paraisse réellement efficace. Il profite directement des crises sociopolitiques et de l'imminence de la guerre pour déployer ses ailes et resserrer son action dans tout le pays. L'essor de cette police, 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, la sécurité des campagnes menacées par les nomades et les bandes de braconniers ainsi que la préparation de la mobilisation face aux menaces de guerre. Dotée d'un budget national depuis 1875, ses dépenses quadruplent entre 1877 et 1913. Ses effectifs, qui passent de 1 500 hommes en 1870 (soit un ratio de 1 gendarme/3 241 habitants) à 4 325, (1 gendarme/1 800 habitants) en 1914, assurent un maillage plus dense du territoire, en particulier le long des routes et aux frontières. Le nombre de brigades dépasse les 450 unités en 1914, tandis que l'organisation territoriale se trouve modifiée et structurée en légions et en groupes plus nombreux (de 2 en 1870 à 5 en 1913) pour mieux exercer le contrôle des régions les plus tumultueuses. En 1910, des détachements de marche sont créés, prêts à intervenir dans les endroits troublés. Quatre ans plus tard, s'observe une ébauche de spécialisation au sein du corps : 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. De nouvelles casernes sont construites par l'État, qui en a repris la charge

(1899) et l'armement est modernisé. Cette croissance remarquable a pourtant ses revers.

Au début du XX^e siècle, 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 entraînent de nombreuses démissions et des problèmes de recrutement. Le chef de corps est contraint d'assouplir sensiblement les critères d'engagement. 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 en 1888), sur le renforcement de la formation – inauguration d'un nouveau « dépôt » (1897) puis d'une école pour les jeunes recrues (1913) –, mais surtout sur une discipline de fer marquée par un esprit foncièrement antisocialiste.

L'ascension de la gendarmerie s'observe aussi dans le travail 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 relative apparaît dans la foulée : des examens spéciaux prévoient des épreuves judiciaires pour les candidats officiers (1908), tandis que se multiplient les manuels. En 1909, après une série de crimes horribles restés impunis, on crée dans la gendarmerie un bureau central de signalement en même temps qu'un service de recherches spécialisé dans les enlèvements d'enfants pour l'agglomération bruxelloise.

En 1910, le corps « absorbe » déjà plus de 30 % des affaires dénoncées aux parquets. Pourtant, ce « score » ne satisfait pas entièrement la magistrature et le ministre de la Justice, qui jugent qu'il délaisse ses missions civiles au profit d'une militarisation excessive. 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 errements.

Si la gendarmerie cristallise désormais toutes les haines suscitées dans les rangs ouvriers par l'injustice sociale, elle gagne au contraire en estime dans les milieux conservateurs 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...

LA DYNAMIQUE DES FORCES DE L'ORDRE À LA FIN DU XIX^e SIÈCLE

Contrairement à la première moitié du siècle, l'État central s'investit dans le système policier en engageant un triple processus : la centralisation progressive de la politique du maintien de l'ordre, l'émergence des forces professionnelles au détriment des forces politiques et de l'armée, le renforcement des moyens spécifiquement policiers (police et gendarmerie). Sans nul doute, ce sont les troubles sociopolitiques qui rythment cette évolution : comme leurs homologues européens, les polices constituent davantage un moyen de l'État moderne de discipliner les couches de population, qu'elles ne servent à combattre la criminalité.

Malgré cette évolution, le système policier ne subit pas de révolution copernicienne, ni de réformes radicales et spectaculaires. Que ce soit au niveau du pouvoir

central ou des villes et communes, les décisions relatives aux forces de l'ordre restent lentes, limitées et l'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 impossible d'écarter fondamentalement l'autonomie communale. En matière budgétaire, les administrations belges, malgré les efforts des grandes villes, continuent à mener une politique de moindre coût ; l'État central et les communes ont pour priorité de répondre aux intérêts économiques dominants (développement industriel, communications, travaux publics). La sécurité reste un problème secondaire.

La logique « répressive » de l'État est également conditionnée par des mobiles politiques qui empêchent tout changement en profondeur. Ce sont des enjeux électoraux qui nécessitent la conservation de la milice citoyenne. Pour l'État catholique, celle-ci peut faire obstacle au service militaire personnel soutenu par le roi Léopold II, certains militaires et des milieux de gauche. Ce sont aussi des enjeux politiques qui impliquent la conservation des gardes champêtres dans les campagnes, qui sont davantage des créatures des bourgmestres et des grands propriétaires, que des policiers au service de la collectivité.

À la fin du XIX^e siècle, la Belgique ne se transforme pas en un État policier ou en un État surpolicé. Malgré ses « dysfonctionnements » de plus en plus apparents, le pays ne fait qu'« aménager » son système policier par des réformes ou des compromis à la belge qui, du reste, se révèlent efficaces pour l'essentiel. 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, des recrutements plus ciblés (garde civique) ou le souci de professionnaliser les polices.

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

À la veille de 1914, c'est bien d'un appareil en voie de centralisation, de militarisation et de professionnalisation dont la Belgique dispose désormais. S'y exercent pourtant, depuis près d'un siècle, des débats fondamentaux sur son organisation et ses pratiques : la violence institutionnelle, le contrôle externe et interne des forces publiques, leur politisation, la nécessité d'une police judiciaire nationale et spécialisée, la coordination et la centralisation des polices, etc.

LA PREMIÈRE GUERRE MONDIALE : UNE MODERNISATION TEMPORAIRE

L'invasion de la Belgique en août 1914 sonne définitivement le glas de la garde civique. Certes elle est encore une fois mobilisée, mais elle s'avère incapable de remplir les deux rôles qui lui sont conférés : suppléer l'armée et garantir le maintien de l'ordre. En outre, les Allemands confondent souvent les gardes civiques avec des francs-tireurs. La gendarmerie, quant à elle, se retire avec l'armée et sera durant les quatre années de guerre absente de la plus grande partie du territoire belge.

Lorsque le front se stabilise en novembre 1914, une petite partie au nord-ouest du pays reste sous autorité belge. Pendant quatre ans, le maintien de l'ordre dans ce réduit national est assuré par l'armée et la gendar-

merie. Ce dernier corps reçoit 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 reste sur place. Puisque la police communale dépend du bourgmestre, l'attitude de ce dernier détermine fortement l'attitude de sa police face à l'occupant. La recherche reste encore très lacunaire sauf en ce qui concerne Bruxelles qui doit 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. Sur le 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 déclare d'accord pour ne pas intégrer les policiers bruxellois dans l'armée belge, l'effectif se réduit de presque 300 unités sur un nombre total d'un peu plus de 800 policiers. Cette réduction concerne essentiellement les cadres inférieurs : ainsi plus de la moitié des agents brigadiers sont enrôlés. Sans disposer de chiffres précis, la situation semble avoir été comparable dans d'autres communes. D'une part, les autorités communales essayent de compenser ce déficit par le recrutement de policiers auxiliaires en assouplissant les conditions d'entrée et en réduisant la période de formation. D'autre part, elles font appel à des « gardes » composées des citoyens de la ville. À Bruxelles, les classes moyennes peuvent remplir leur service dans les *gardes bourgeoises* qui sont cependant dissoutes assez vite. En revanche, la *garde ouvrière* fonctionne plus longtemps.

- Une modernisation partielle et temporaire

À Bruxelles, l'administration allemande locale jette la base d'une réforme des structures de la police belge assez importante dans le sens d'une poussée de modernisation temporaire. Elle impose une centralisation de la gestion policière dans cette agglomération, composée de 16 communes. Le commissaire de la Division Centrale de Bruxelles devient la plaque tournante de ce système. Désormais les commissaires en chef des 15 autres communes doivent passer par lui et ne peuvent plus s'adresser directement à l'occupant. Des conférences obligatoires pour les 16 corps sont introduites, visant une meilleure coordination entre eux. C'est sur le plan de la lutte contre les maladies vénériennes que cette centralisation est poussée le plus loin : la police des mœurs est complètement unifiée et mise sous contrôle allemand.

- Une coopération limitée

La position des autorités communales de Bruxelles ne se caractérise pas par une grande servilité vis-à-vis de l'occupant. Adolphe Max ainsi que son successeur Maurice Lemonnier sont forcés de quitter le mayorat. Ces deux exemples ne sont que la pointe la plus visible de nombre de conflits entre occupants et occupés. Mais le maintien de l'ordre ne constitue jamais un point de friction important. Si l'administration allemande interfère régulièrement dans ce domaine, aucun des trois bourgmestres de Bruxelles successifs n'en fait néanmoins un sujet de rupture. De plus, la police bruxelloise intervient lors de manifestations ou de rassemblements dirigés contre l'occupant.

Dans les campagnes, la désorganisation des polices communales est prégnante. Dans les premiers jours de l'Occupation, les parquets ne disposent pas d'une police judiciaire capable de contrer la vague de banditisme

qui touche le pays. Le Procureur du Roi de Dinant et ses substituts créent alors un service de police judiciaire spécifique. Des agents judiciaires temporaires et les commissaires de police des chefs-lieux des cantons de justice de paix assurent la recherche des crimes et des délits sur des juridictions territoriales élargies. Certains exercent leurs fonctions sur une ou plusieurs communes, d'autres sur un ou plusieurs cantons, voire sur l'ensemble de l'arrondissement.

Le modèle séduit d'autres parquets. Namur, Huy et Marche-en-Famenne manifestent un vif intérêt à son égard. Nivelles franchit une étape supplémentaire en créant son propre service. Les succès sont remarquables. Malgré de faibles effectifs – le parquet de Dinant s'appuiera sur une douzaine d'auxiliaires au maximum –, une surcharge de travail et des problèmes financiers récurrents, cette police judiciaire reste en activité jusqu'au 31 décembre 1919. À la Libération, elle comble les manquements de polices communales et d'une gendarmerie en proie à la désorganisation ; elle reste ainsi un acteur majeur de la répression des crimes et délits, et ce jusqu'à l'entrée en activité effective d'une nouvelle institution policière : la police judiciaire près les parquets.

Derrière l'Yser, la gendarmerie et la Sûreté militaire constituent les principales forces policières. Particulièrement, l'activité de la seconde connaît une expansion remarquable. Instituée en 1915, réformée en 1916, la Sûreté militaire s'impose progressivement comme le principal service de contre-espionnage. Plusieurs leviers soutiennent son action. D'abord, les commissaires de la Sûreté militaire jouissent de la qualité d'officier judiciaire auxiliaire du procureur du Roi ; ils servent donc activement des juridictions militaires aux larges compétences judiciaires. Ensuite, la Sûreté militaire efface progressivement les institutions concurrentes pour s'imposer comme l'unique organisme belge de

contre-espionnage. Enfin, elle tisse des liens très étroits avec les forces de police anglaises et françaises. Plusieurs conférences aboutissent à un renforcement de la collaboration policière internationale. La Belgique fait toutefois œuvre de prudence lors des rapprochements avec ses Alliés. Elle s'oppose à la création de services mixtes institutionnalisés. Les détachements ponctuels de certains de ses agents, l'obtention de laissez-passer pour officiers dans les territoires français et anglais ou la centralisation des renseignements à Paris sont les principales mesures qui traduisent la volonté de coopération belge.

La Sûreté militaire connaît toutefois une existence limitée dans le temps. L'extension de ses compétences de police judiciaire ne plaît pas à la magistrature ; elle est donc dissoute avec l'arrêté-loi du 21 septembre 1919. En revanche, dans les territoires rhénans administrés par la Belgique, une Sûreté militaire de l'armée d'occupation officie auprès des auditeurs militaires jusqu'en 1929.

L'ENTRE-DEUX-GUERRES : AU NOM DU PLURALISME, PAS DE POLICE NATIONALE

L'expérience de la Première Guerre et de l'occupation allemande amène les principales forces politiques au pouvoir à entreprendre des réformes importantes dans le domaine de la justice et du maintien de l'ordre. Sur le plan policier, la Première Guerre a comme conséquences principales :

- Le discrédit de la garde civique, mal entraînée et peu efficace. Elle est dissoute en 1920.
- 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 touche donc pas aux polices communales.

- L'ambiguïté du statut de la gendarmerie.

En temps de guerre, doit-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 campagne se fait au détriment 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 voient 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 pousse le gouvernement à renforcer la gendarmerie. En 1919, la gendarmerie voit ses effectifs passer d'environ 4 300 à près de 5 900 hommes et ses unités rendues plus mobiles qu'avant 1914, grâce à une motorisation accrue.

- L'absence d'une police judiciaire centralisée.

Confrontés à la professionnalisation d'une criminalité de plus en plus mobile, voire internationale, des magistrats et des pénalistes réclamaient, depuis la fin du XIX^e siècle, la création d'une police judiciaire sous le contrôle des parquets généraux. Auréolée de son prestige de « résistance » à l'occupant, la magistrature pèse de son poids dans cette création. Le 7 avril 1919, est mise sur pied une police judiciaire, dans les trois ressorts de cour d'appel : Gand, Bruxelles et Liège. Son rayonnement dans la lutte contre la criminalité nationale et internationale, la professionnalisation de ses fonctionnaires et le développement technique de ses moyens d'investigation pallient un manque latent d'effectifs. À ses débuts, elle est implantée auprès de

la plupart des parquets du pays. À partir de 1921, les plus petites brigades sont dissoutes, de telle sorte que, à la veille de la Seconde Guerre mondiale, seuls les parquets installés dans les grandes villes du pays (Bruxelles, Anvers, Gand, Bruges, Mons, Charleroi, Liège et Namur) disposent de leurs propres officiers et agents judiciaires. Les autres arrondissements doivent dès lors solliciter leurs services en cas de besoin.

Malgré ses effectifs restreints, la police judiciaire joue un rôle majeur dans la coopération policière internationale. En 1923, le congrès de police à Vienne institue la commission internationale de police criminelle. Le futur commissaire général aux délégations judiciaires Florent Louwage siègera au sein de cette commission comme rapporteur permanent et participera activement aux grandes décisions en matière de lutte contre le faux-monnayage, les stupéfiants ou la traite des blanches.

La période 1920-1940 voit de multiples propositions de création d'une police nationale civile, qui toutes échouent. En 1924, la réforme de la police rurale renforce le contrôle des gouverneurs sur les nominations, l'équipement et l'organisation des gardes champêtres. Gouverneurs et procureurs généraux obtiennent une voix importante dans la nomination des chefs de police dans les villes, tandis qu'en 1935 un examen national est mis en place pour les commissaires et adjoints-commissaires de police.

Dans les années 1930, la radicalisation politique et la montée des troubles sociaux poussent cependant les gouvernements à envisager une réforme centralisatrice du système policier. Le débat oppose 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 recouvre pas seulement les oppositions

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 les brigades centrales de police judiciaire de son ressort et chaque procureur du Roi fait de même dans son arrondissement. À Bruxelles, la concurrence entre la police de la ville et la brigade de police judiciaire est à peine voilée. Bien qu'il soit en théorie chargé de la coordination nationale et internationale en matière policière, le commissaire général de la police judiciaire se borne à une coordination technique, notamment en raison du faible nombre d'agents mis à sa disposition.

L'enlèvement des positions profite surtout à la gendarmerie. Déjà renforcée au sortir de la guerre, ses effectifs sont constamment augmentés pour atteindre près de 8 200 hommes en 1940. Le corps est également modernisé par la création d'unités mobiles et motorisées à côté des unités territoriales et d'une légion mobile équipée de blindés. Dans le même temps, la formation du personnel n'évolue que fort peu.

Les évolutions de l'arme posent en filigrane la question de sa militarité. Celle-ci reste discutée, alors que dès 1924, une loi interdit tout passage de l'armée à la gendarmerie, au dessus du grade de maréchal-des-logis. Néanmoins, dans un contexte de tensions internationales croissantes, le Ministère de la Guerre souhaite 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 prévoit dès 1926 de regrouper l'essentiel des

unités mobiles en deux régiments légers, chargés des missions de protection des frontières française et allemande. C'est le cas dès 1939, tandis que des éléments sont prélevés sur les effectifs des brigades territoriales, pour assurer la prévôté au sein de l'armée mobilisée.

La seule innovation policière d'importance échoue. En juin 1934, dans un contexte de radicalisation entre extrême gauche et extrême droite, le gouvernement décide de transférer la Sûreté de l'État et la police des Étrangers, du Ministère de la Justice à celui de l'Intérieur. La motivation est la coordination de la lutte contre les milices privées. Socialistes et libéraux s'opposent à la mesure, arguant du risque d'une formation d'une véritable police politique. Le gouvernement retire sa décision. Néanmoins, il met 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, aux effectifs faméliques, qui dépend du Secrétariat général du Ministère de l'Intérieur ne sera 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 est bien la clé et la seule ressource autonome pour les corps policiers visant à la modernisation de leur activité. À la veille de la Seconde Guerre, trois d'entre eux peuvent prétendre à un statut de police nationale : la police judiciaire et son commissariat général aux délégations judiciaires (autour de l'information contre le crime organisé et international), la Sûreté de l'État (autour de la surveillance des activistes politiques et des agents étrangers), et la gendarmerie (présente sur les terrains judiciaire et du maintien de l'ordre, tout en prenant en charge la lutte contre l'espionnage militaire et la sécurité des frontières).

L'OCCUPATION NAZIE : MODERNISATION, CENTRALISATION ET FORMATION

La Deuxième Guerre mondiale bouleverse profondément l'activité policière. La *Militärverwaltung* ne peut pas s'appuyer entièrement sur ses propres organes faute de personnel et n'a pas non plus la possibilité de chapeauter les différents services belges. De leurs côtés, les Secrétaires généraux ne demandent pas mieux de pouvoir garder leurs prérogatives de maintien de l'ordre. Malgré cette politique du « moindre mal » qui aurait dû assurer le contrôle belge des services de l'ordre, l'occupant allemand impose des réformes des polices existantes pour en accroître la centralisation et le contrôle. Il y parvient par des changements personnels et structurels.

Les autorités allemandes s'appuient sur des fonctionnaires proches de l'Ordre Nouveau, en particulier les membres du parti nationaliste flamand, le VNV. Après avoir échoué dans ses tentatives pour placer Romsée à la tête du Ministère de la Justice, Reeder réussit à l'installer aux commandes du Ministère de l'Intérieur et de la Santé publique. En 1941, Romsée place alors Van Coppenolle, colonel de l'armée libéré de captivité, à la tête de la Police générale du Royaume (PGR). Avec la PGR, Van Coppenolle dispose d'une institution d'avant-guerre qui n'a pas rempli le rôle centralisateur que ses concepteurs avaient voulu lui conférer lors de sa création. Le Ministère de l'Intérieur pourra au cours de l'Occupation centraliser le travail des polices belges entre ses mains. En février 1943, après la succession de sept commandants de corps depuis le début de l'Occupation, Van Coppenolle devient aussi, malgré des réticences du Palais, commandant de la gendarmerie, tandis que les administrations communales se voient enlever à son profit, une partie de leurs compétences

en ce qui concerne les polices communales. Au début de l'Occupation, Reeder s'était plaint 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 « Monsieur Sécurité ». Une seule institution échappe à Van Coppenolle : la police judiciaire. Certes, celle-ci subit quelques changements mineurs. Mais, la volonté de Van Coppenolle de la transférer sous la direction de la PGR ou de créer une police civile se heurte cependant toujours aux autres Secrétaires généraux, en particulier celui de la Justice.

Les réformes de la gendarmerie et des polices communales se caractérisent par une augmentation des effectifs et une modernisation à travers une meilleure formation. Contrairement à la France, les polices belges ne sont pas, pendant la guerre, frappées par une épuration systématique et publiquement affirmée. Tout au moins une certaine mise à l'écart de personnes défavorables à l'Ordre Nouveau peut être observée dans le cadre hiérarchique de la gendarmerie et à la tête des quelques polices communales. Selon un rapport allemand, environ 30 % des officiers en fonction à la gendarmerie avant 1940 sont partis fin 1943 et partiellement remplacés par des hommes formés dans la nouvelle école d'officiers à Tervueren.

Aussi bien la gendarmerie que les polices communales voient leurs effectifs augmenter. Les effectifs du premier corps passent de 8 375 à 10 490 environ (augmentation de 25 %). Ce sont 3 339 gendarmes qui entrent au corps durant l'Occupation, dont 715 pourront ou voudront continuer leur service après-guerre. Dans l'esprit de certains dirigeants favorables à l'Ordre Nouveau, il ne s'agit là que d'une étape intermédiaire avant d'atteindre les 20 000 hommes. En ce qui concerne des polices communales, la situation est bien différente d'une localité à l'autre. À Gand, le nombre de policiers augmente de

662 (1940) à 832 (1943), sans que l'on sache exactement quelle part de cette augmentation (25 %) est due à l'intégration de polices communales lors de la création d'une agglomération de communes, le Grand-Gand. Pour le Grand-Bruxelles, la croissance des effectifs semble très importante. En 1939, les 19 communes disposent d'un peu plus de 2 518 policiers, quatre ans plus tard, le nouveau bourgmestre VNV a 3 870 hommes sous ses ordres (plus de 50 % de croissance).

Les nouvelles recrues (laissons de côté la question de leur appartenance à l'Ordre Nouveau) sont souvent employées dans les nouvelles structures (escadrons « Fraudes » [F], brigades mobiles, compagnie état-major, etc.) créées aussi bien dans la gendarmerie que dans les polices communales des grandes agglomérations, marquant des coupures nettes entre « nouvelles » et « anciennes » institutions policières.

L'autre axe, à savoir la modernisation, passe essentiellement par la création de douze centres de formation (trois pour la gendarmerie et neuf pour la police communale). Romsée et Van Coppenolle répondent à une demande formulée pendant tout l'entre-deux-guerres par les associations corporatives et les syndicats. La mise en place de ce système de formation permet à Romsée de renforcer son contrôle sur les deux corps et de influencer idéologiquement. Il importe cependant de ne pas trop accorder d'importance à ce dernier point : à côté de professeurs étiquetés VNV ou Rex, d'autres, supposés proches des milieux de résistance y enseignent, comme le démontre l'analyse du devenir des enseignants durant l'épuration. Ensuite, même parmi les premiers, l'enseignement se caractérise par une certaine qualité technique.

Si l'occupant, à travers des institutions belges, améliore à première vue les structures policières et le statut des policiers et gendarmes, il n'empêche qu'il rencontre

de nombreuses oppositions perceptibles par exemple dans les attitudes des polices belges face à l'indépendance de l'instruction ou de la persécution juive. Entre docilité, accommodation, passivité et résistance ouverte, il est pourtant difficile d'établir une ligne de conduite claire des institutions policières face aux demandes allemandes, tant leurs réponses se différencient selon la période de la guerre, l'unité concernée, la personnalité des policiers, officiers et gendarmes impliqués.

À LA LIBÉRATION : RÉARMER, RESTAURER, ÉPURER

Dès 1943, le Haut commissariat à la Sécurité de l'État a, depuis Londres, préparé la Libération. Le maintien de l'ordre est une priorité affichée. Un réseau d'agents constitué essentiellement d'universitaires bruxellois, officiers de réserve pour la plupart, est mis sous la responsabilité de Walter Ganshof van der Meersch. Ce dernier cumule les fonctions de Haut Commissaire à la Sécurité de l'État et d'Auditeur général militaire. Il a 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 de la gendarmerie devient un point sensible. À cette fin, instruits par un important travail de collecte de renseignements, basés notamment sur des informateurs issus de la haute administration, 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, c'est sur cette force, la seule nationale et sous contrôle militaire, que le gouvernement décide de s'appuyer pour recréer un ordre public belge. La politique est simple : éliminer les éléments les plus compromis avec l'Ordre Nouveau, 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 rendent 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.

LA GENDARMERIE EN PREMIÈRE LIGNE

La première tâche est de rééquiper et réarmer les forces de l'ordre afin d'assurer le désarmement des résistants. C'est à la gendarmerie qu'incombe cette tâche. En janvier 1945 l'essentiel du désarmement est effectué. L'intégration de membres de la Résistance comme auxiliaires de gendarmerie, un temps favorisée, reste finalement secondaire et très contrôlée. Pour pallier ces insuffisances en termes d'effectifs, le Ministère de la Défense nationale favorise sans grand succès l'engagement de gendarmes supplétifs, réactivant une mesure de l'entre-deux-guerres, et autorise 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 en janvier 1945.

Les missions des gendarmes sont, à la Libération, multiples : elles témoignent du réinvestissement de l'espace public par l'autorité centrale, et de ses craintes pour l'ordre face aux collaborateurs d'une part, au parti communiste de l'autre. Luttant activement contre les ennemis « extérieurs » (Allemands en retraite puis collaborateurs) et toute cause de désordre « intérieur » (mouvements de résistance, grévistes, prisonniers russes libérés), les gendarmes sont aussi largement mobilisés pour combler les lacunes des administrations publiques et assurer l'exercice de la Justice, en prenant en charge les exécutions capitales des collaborateurs. Enfin, les gendarmes participent au réinvestissement étatique dans les Cantons de l'Est, à nouveau rattachés à l'État belge.

Dans ce schéma, les polices communales sont laissées provisoirement de côté. Dans les campagnes, elles sont négligées au profit de la gendarmerie. Dans les grandes villes, suspectées d'avoir été utilisées par les bourgmestres proches de l'Ordre Nouveau, elles sont désorganisées par la dissolution des grandes agglomérations. Au contraire, des unités de marche de la gendarmerie sont concentrées dans les principaux centres urbains pour en assurer le contrôle (Bruxelles, Liège, Charleroi, Anvers). À Bruxelles, le *Gross-Brüssel* cède la place à 16 polices communales où domine bien entendu la police de Bruxelles-ville.

LA SÛRETÉ DE L'ÉTAT

Dans le schéma « londonien » de rétablissement de l'ordre, la Sûreté de l'État apparaît comme le second

pilier à côté de la gendarmerie. Durant la période 1944-1947, les effectifs de la Sûreté gonflent. Le 20 janvier 1947, 2 239 postes sont ouverts avec effet rétroactif au 1^{er} septembre 1946. Les inspecteurs sont des officiers de la police judiciaire et sont, à ce titre, habilités à la traque des collaborateurs. Ces renforts sont essentiellement issus 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.

RÉPRESSION ET ÉPURATION

Malgré les débats sur leur ampleur, les épurations policières sont des réalités, de haut en bas de l'échelle hiérarchique. Elles sont menées au sein des différentes unités, sur l'ensemble du territoire national. Sans prendre en compte les violences populaires ou celles fomentées par certains groupements de résistance, l'épuration policière est un phénomène pluriel, puisque procédures professionnelles et judiciaires s'additionnent, mais se concurrencent également – notamment en termes de visibilité – pour punir les policiers perçus comme collaborateurs. Chacun des modes de répression de la collaboration a un public cible bien défini : ainsi, au sein de la gendarmerie, l'épuration administrative ne statue pas sur l'éventuelle culpabilité des gendarmes entrés en force durant la guerre, car leur engagement est annulé dès le 1^{er} septembre 1944. Ceux-ci sont seulement passibles d'une sanction judiciaire. De plus, les types d'épuration ne définissent pas la collaboration policière de la même façon : le recouvrement thématique entre les deux modes de sanction n'est que partiel.

L'exemple de la gendarmerie est ici révélateur. En fait, l'épuration interne définit la collaboration des gendarmes de manière généralisante. Plus exactement, elle ne se contente pas de sanctionner la collaboration, mais elle réaffirme l'identité professionnelle et le contrôle institutionnel sur les gendarmes, dans tous les domaines de leur vie ou de leur profession. Cette épuration poursuit à la fois des comportements privés des gendarmes et de leurs familles, punissant les premiers pour le comportement des seconds. Elle enquête également sur des comportements professionnels traditionnels, les réinterrogeant par rapport à l'état d'occupation. Enfin, elle statue sur des griefs spécifiques à la présence allemande. Mais elle ne se contente pas d'examiner le comportement des gendarmes durant l'Occupation allemande ; elle élargit son champ d'investigation à l'ensemble de leur carrière, des années 1930 à l'après-Libération.

La répression judiciaire est, quant à elle, plus limitée dans les comportements poursuivis. Les dossiers judiciaires instruits à charge d'anciens gendarmes sont, sans aucun doute, représentatifs d'une certaine gendarmerie. Ils visent et condamnent de nouveaux gendarmes pour leur adhésion politique à l'Ordre Nouveau, ainsi que le travail qu'ils fournissent à titre individuel, ou au sein de structures para-légales du corps (surveillance, arrestations, transformation d'institutions nationales). Elle ne condamne que rarement le véritable travail policier effectué en territoires occupés par la majorité des gendarmes, transposant au plan pénal, la politique de présence de 1940 pour réfuter toute mise en cause collective de l'arme.

Le bilan des épurations est sensible. Outre les procès « symboliques » devant les juridictions militaires des principaux chefs de corps compromis avec l'Ordre Nouveau (ex. le bourgmestre Grauls ou le colonel Van Coppenolle), ce sont au moins 60 (anciens) gendarmes

qui sont condamnés judiciairement à des peines de prison, ou à la peine de mort (10 cas), jamais exécutées. Au plan interne, ce sont près de 35 % des officiers du corps et 10 % des sous-officiers en poste en 1940 qui sont soumis à enquête (soit près de 900 affaires). Il semble qu'environ 53 % des enquêtes ouvertes donnent lieu à sanctions, touchant au déroulement de la carrière des gendarmes, ou à leur exclusion définitive de l'arme. À la fin des années 1940 et dans le courant des années 1950, la multiplication des procédures d'appel et le recours accru au contentieux administratif en nuancent les effets, au plan individuel. Pour la police judiciaire, une majorité des nominations et promotions intervenues entre 1940 et 1944 sont confirmées dans l'après-guerre.

Au-delà de ces aspects chiffrés, le bilan des épurations au sein des polices est aussi à considérer au plan moral et professionnel. Les épurations constituent des périodes de troubles internes aux forces de police. Alors que leur seule présence en territoires occupés est dénoncée, les usages hiérarchiques traditionnels sont profondément mis à mal, de même que la solidarité professionnelle. Réinterrogeant le devoir d'obéissance des policiers, l'épuration se caractérise par une profonde remise en question de l'autorité établie. Notamment, le modèle disciplinaire du « haut vers le bas » est contesté. Souvent, on dénonce collègues ou supérieurs. Rancœurs, jalousies professionnelles et vengeances personnelles sont ainsi à la base de nombreux dossiers. À ce titre, il faudra du temps pour « pacifier » les esprits. Comme l'illustre l'exemple de la gendarmerie, l'épuration et ses suites marquent durablement les institutions policières.

1945-1998 : Blocages politiques et clivages policiers : l'impossible réforme des polices

DE LA GUERRE MONDIALE À LA GUERRE FROIDE : LE TEMPS DES OCCASIONS MANQUÉES

(1945-1960)

On dit souvent que les après-guerres en Belgique sont des occasions manquées de résoudre les problèmes politiques pourtant bien analysés durant les avant-guerres. Il en va très certainement du système policier à la fin de la Seconde Guerre comme à la fin de la Première Guerre. À l'armistice de mai 1945, le système policier est rétabli dans sa structure d'origine tripartite (gendarmerie, polices communales et police judiciaire).

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 polices. Malgré cette crise, l'immédiat après-guerre n'est marqué par aucune réforme des polices communales. La « Question royale » souligne aux yeux du gouvernement l'inaptitude de la police communale en cas de trouble de l'ordre public. Il y a bien en 1952-1954 des velléités politiques d'amélioration. Le ministre de l'Intérieur Ludovic

Moyersoen crée une commission « d'enquête sur la police » qui aboutit à la conclusion qu'il faut développer la formation par la création d'une École 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 connotée « Ordre Nouveau », la Police Générale du Royaume est quasi-démantelée. On en conclut que les tentatives de modernisation de l'Occupation sont éradiquées.

SÛRETÉ DE L'ÉTAT ET POLICE JUDICIAIRE

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

La Sûreté retrouve le service de la police des Étrangers en 1948, dans la *Direction de la Sûreté publique*. Ses effectifs et ses missions diminuent avec le retour à la 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. Les derniers mois de l'Occupation et le début de l'après-guerre sont aussi l'occasion de la renaissance de la plupart des brigades de police judiciaire. La vague de banditisme qui secoue le pays à partir de 1942 et la nécessité de pacifier le pays dès les premiers jours

de la libération contraignent le comité régulateur des polices judiciaires à détacher des officiers et des agents judiciaires auprès des parquets de province. Néanmoins, dans les années 1950, la police judiciaire stagne. Critiquée pour son rôle suspect dans l'assassinat 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 de ses tâches due à l'extension de ses compétences (décret-loi du 1^{er} février 1947) et l'expansion économique et sociale des années 1950. Les traitements sont inférieurs à ceux des polices communales. Son Comité régulateur est principalement chargé des questions de personnel : nominations, promotions, déplacements, discipline et propositions d'extension du cadre, sans mener une réelle politique de coordination.

La police judiciaire tente alors de développer ses laboratoires pour moderniser les techniques policières. Elle se déploie également dans les relations policières internationales. Sous l'Occupation, la Belgique avait poursuivi une collaboration active au sein de la commission internationale de police criminelle, pourtant sous tutelle allemande depuis la fin des années 1930. L'activité de la commission cessera seulement quelques mois. En 1946, Louwage, inspecteur général à la Sûreté de l'État depuis la veille de la guerre, suscite une nouvelle dynamique à l'institution ; il en est élu président pour cinq ans.

LA GENDARMERIE

Dès mai 1945 la gendarmerie voit ses effectifs théoriques portés à 12 250 hommes (10 000 hommes en pratique) tandis qu'une série d'innovations de la guerre sont maintenues une fois « dépolitisées » (école de gendarmerie, direction autonome et brigades de recherche dans les districts). Dans le même temps, les

régions sont inscrites dans l'organigramme du corps, permettant une meilleure coordination des unités territoriales et mobiles présentes sur une zone géographique définie. La mesure participe au renforcement du rôle de la gendarmerie dans l'exercice des fonctions policières. Au plan matériel, le rééquipement du corps favorise à la fois la force de frappe, la puissance de feu, la mobilité et à partir de la seconde moitié de l'année 1945, la mise à disposition de moyens spécifiques à une coercition graduée. Dans le contexte de la « Question royale » et de la montée en puissance du communisme dans les bassins industriels, ainsi que face aux craintes d'une invasion venue de l'Est, les discussions autour du statut militaire de la gendarmerie sont vives. Entre les partisans d'une démilitarisation de la gendarmerie au profit d'une force de maintien de l'ordre interne, et ceux du maintien du corps dans ses tâches de sécurité militaire, un compromis est trouvé : la gendarmerie est maintenue sous statut militaire, mais comme force autonome de l'armée, puisque disposant d'une direction générale du corps au sein du Ministère de la Défense nationale. La démilitarisation de l'arme est notamment refusée au regard de la récente expérience de guerre, et des craintes d'utilisation partisane d'une institution rattachée au seul Ministère de l'Intérieur. Après différents incidents entre gendarmes et militaires, est instaurée en 1945 une *military police*, organisée sur le modèle anglo-saxon, à côté de la gendarmerie. Elle a pour mission d'assurer la circulation et l'ordre au sein des unités militaires. Attendue depuis plus d'un siècle et approuvée en 1952 par les partis au pouvoir, la loi sur la gendarmerie n'est votée qu'en 1957. Prévues pour libérer la gendarmerie d'une instrumentalisation trop directe du gouvernement et de l'armée dans le maintien de l'ordre, cette loi donnera paradoxalement les coudées 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 devient une quatrième force, dotée d'un pouvoir d'intervention autonome. L'autonomisation se réalise ensuite dans l'expansion et la spécialisation du travail policier, puisqu'en plus du maintien de l'ordre, la gendarmerie développe successivement la police maritime et aérienne, la police de la route et la lutte contre la criminalité, mais aussi la surveillance politique, 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'état-major souhaite envoyer des stagiaires dans les laboratoires de la police judiciaire. Celle-ci s'exécute de mauvaise grâce. Malgré les discours officiels, la méfiance 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 empiètements 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 (affaire Dutroux)...

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 policière n'est guère au centre des débats politiques. Toutes les entreprises de coordination policière comme, 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. L'incapacité à rassembler avant 1986, les 120 textes législatifs des XVIII^e-XX^e siècles sur la fonction policière en une loi organique est significative de ce blocage.

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 2 avril 1965) ou l'élargissement des compétences territoriales (modification de la loi communale du 25 juin 1969), les modifications des communes après la création des agglomérations et la fusion de communes n'entraînèrent pas de réelle modernisation de la police communale (urbaine ou rurale). Au contraire,

dans un souci d'économie, la réforme entraîne 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 relève 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 qu'une proposition de réforme de la loi communale au Sénat (Vanackere) 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 Leener 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 – bien sûr – les prérogatives de chaque procureur général, pour la recherche des crimes dont la cause, les effets et les incidents ne sont pas locaux, mais révèlent une organisation plus vaste ». Le « bien sûr » ne devait pas être si évident. Dans l'ouvrage 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 argumente contre la création d'une telle brigade. Au début des années 1970, le ministre socialiste Vranckx, soutient une politique de lutte contre la démoralisation de la société qu'il juge grandissante en raison de l'usage des stupéfiants.

Il met 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 doit être le pendant « criminel » de la Sûreté de l'État et ne comprend aucun officier de police judiciaire. Il n'est chargé que d'effectuer un travail de repérage et d'enquête sur les nouvelles menaces criminelles. Le BIC rencontre l'opposition d'une partie des représentants de tous les partis (y compris socialiste) qui y voient, comme les projets de brigades nationales, le rappel de la PGR et l'ébauche d'une police judiciaire indépendante des parquets. Ceux-ci, peut-être encore dominés par l'expérience de guerre, s'opposent à cette création comme aux projets de brigade mobile. Le seul résultat de ces débats est l'augmentation des cadres de la police judiciaire en 1969 où ils sont portés de 654 à 803 hommes, puis en 1975 où ils atteignent 1 009 membres. Cette augmentation est bien entendue suivie du renforcement de la gendarmerie.

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. Entre-temps, 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 1 580 unités et 1 697 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 » (*undercover*) sont

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 éclateront au grand jour lors de l'affaire François (tentative d'infiltration d'un réseau international par des agents du Bureau national des drogues de la gendarmerie).

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'État 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 Socialistische Partij (SP) s'efforce de proposer une alternative à travers la commission Wijnincks qui défend l'équilibre entre les piliers policiers (gendarmerie et police communale), mais n'aboutit qu'à un rapport « chaotique ». En 1985, le SP présente un rapport intitulé *Een politie voor de burger* qui prévoit un développement en deux temps. Démilitarisation de la gendarmerie et fusion des polices urbaine et rurale en une police communale, redéfinition des pouvoirs du bourgmestre en matière administrative et des autorités judiciaires en matière 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 prévoit 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.

Vers un nouveau paysage policier

DE LA CRISE AUX RÉFORMES

L'année 1985 voit la « bombe » éclater. La coïncidence de trois scandales oblige les autorités à prendre enfin de face la réforme du système policier. Le hooliganisme de l'affaire du Heysel, le terrorisme des *Cellules Communistes Combattantes* et le grand banditisme présumé des « Tueurs du Brabant » atteignent de plein fouet le grand public jusqu'alors peu intéressé par les questions policières. La crise du Heysel entraîne deux initiatives : l'audit Team Consult de 1986-1987 commandé par le ministre de l'Intérieur Tobback et la mise sur pied d'une commission sur la manière dont la lutte contre le banditisme est organisée en 1988-1990 (commission Banditisme I ou Bourgeois). Bien que peu crédible scientifiquement, le premier fait la démonstration de l'incohérence du système policier belge. La seconde ébranle le tabou du système pluraliste en évoquant l'hypothèse d'une police unifiée. La réponse du gouvernement prend la forme du plan de Pentecôte I (1990). Il s'efforce de limiter l'autonomie de chaque service en développant la coordination. La concertation pentagonale (trois chefs de police, bourgmestre et procureur) est l'innovation principale de la loi sur la fonction de police (1992).

La gendarmerie connaît un changement de statut important. Démilitarisée en 1991, elle est transférée au Ministère de l'Intérieur. Le commandement développe un projet managérial qui entraîne un réaménagement des districts. Les polices communales sont incitées financièrement à se regrouper en zones interpolicières.

À la demande de nombreux « péjistes », la police judiciaire est organisée de manière pyramidale sous la direction du commissaire-général. En revanche, la redéfinition des tâches administratives, judiciaires et de maintien de l'ordre de chaque service reste impossible.

L'affaire Dutroux entraîne l'impulsion définitive vers une refonte du système policier. Déjà la seconde commission parlementaire « Banditisme » pointe les vices du système (1990) : manque d'organisation et de direction, rivalités entre services, corporatisme des agences, manque de moyens et de contrôle démocratique des enquêtes, méfiance entre polices et parquet, etc. La commission « Dutroux, Nihoul et consorts » accouche d'une phrase sur la nécessité d'un système policier intégré, structuré à deux niveaux : central et local.

Tous les éléments du débat sont en place, mais un certain malaise règne dans les partis. Le clivage classique du XIX^e siècle entre conservateurs soucieux de l'ordre et libéraux, puis socialistes soucieux de la liberté est brouillé par le conflit entre partisans d'une efficacité centralisante et partisans d'une protection décentralisée et le conflit sur la définition des types de menaces criminelles : grand banditisme ou petites délinquances. Pour Lode van Outrive, le conflit oppose également les bourgmestres parlementaires « communalistes » à leurs collègues de parti membres de l'exécutif. Les premiers sauvent la police locale que les seconds voudraient voir intégrer dans une police unique. Entre-temps, le gouvernement procède 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, sert d'accélérateur au débat. En s'évadant, il provoque la démission des 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 doit disposer d'une majorité qualifiée au Parlement. L'opposition est associée aux partis de gouvernement. La discussion est 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 est voté et la transformation de la police doit prendre cours au 1^{er} janvier 2001.

DIX ANS APRÈS LA RÉFORME DES POLICES : UN BILAN

En juin 2008, soit dix ans exactement après l'accord Octopus, le ministre de l'Intérieur charge le conseil fédéral de la police de faire une évaluation globale de la réforme de la police. La conclusion générale du « Rapport Bruggeman » (mai 2009) est que cette réforme est une réussite et que le fonctionnement de la police, dans son ensemble, s'est considérablement amélioré. De nombreux domaines d'amélioration doivent néanmoins être révisés à court ou à long terme.

En effet, au lieu de la planifier sur plusieurs années, la réforme est mise en œuvre en seulement deux ans. À de nombreuses reprises, des lois, des révisions de lois, des notes de service, des arrêtés royaux et ministériels sont rédigés dans la précipitation et de manière désordonnée. Suite aux nombreuses omissions et erreurs dans la loi du 7 décembre 1998 et à l'impossibilité de respecter le calendrier prévu, de nombreuses dispositions légales sont révisées ou entrent en vigueur avec un retard considérable, ce qui conduit à un chaos organisationnel. En raison du retard des dispositions légales relatives au statut disciplinaire, la loi entre seulement en vigueur le 1^{er} avril 2001 ; le statut administratif

unique du personnel policier ne suit que par la loi du 26 avril 2002 et de sérieux problèmes avec les grades et les échelles salariales ; les inégalités des salaires, indemnités, primes et pensions persistent jusqu'en 2006 au moins. Il faut attendre les dispositions concernant les systèmes de recrutement, de sélection et de formation jusqu'à la mi-2002. En 2003, on travaille encore à l'implémentation du système uniforme de gestion de l'information et de la télématique. On doit également attendre les arrêtés royaux et les ressources nécessaires pour l'installation de l'Inspection générale, le conseil de la police fédérale, le conseil des bourgmestres et la commission permanente de la police locale. Pendant tout ce temps, la police à deux niveaux est déjà entièrement opérationnelle, ou du moins est-elle censée l'être.

On compte fin décembre 2000, 18 000 policiers communaux, 19 000 gendarmes et environ 1 300 membres de la police judiciaire. Fin 2007, environ 27 500 policiers locaux sont actifs dans le cadre de 196 zones de police (19 500 venant de la police communale et 7 539 des brigades de gendarmerie), tandis que 12 900 membres de la police fédérale (9 700 policiers et 3 200 civils) composent la police fédérale.

La question centrale, celle qui traverse tout cet exposé, concerne la répartition des compétences et les rapports de pouvoir entre police fédérale et police locale. Pour Van Outrive, la situation est claire : il parle d'une « *police locale sous tutelle* » et se demande si nous n'avons pas affaire à une police d'État aujourd'hui, plutôt qu'à une police communautaire. Ceci est contraire à l'accord Octopus, qui veut essentiellement en même temps une police locale importante et une police fédérale en tant que police spécialisée et subsidiaire. La réforme mène plutôt à la centralisation qu'à la décentralisation : les organismes fédéraux dominent la police locale et la police fédérale est déconcentrée et non décentralisée, parce que les directions générales ont un grand pou-

voir de décision. En outre, le pouvoir et l'autorité – à la fois fonctionnelle et hiérarchique – des ministres de l'Intérieur et de la Justice sont considérables : ils décident de l'organisation, du fonctionnement et de la gestion globale de la police fédérale. Les deux branches de cette police – la judiciaire et l'administrative – sont également sous l'autorité immédiate de l'un des ministres compétents. Les instances locales ont peu de défense contre les normes et les directives imposées par les ministres fédéraux et leurs interprètes, comme les « DirCo » et les « DirJu » – qui ne sont pas les intermédiaires de médiation « neutres » qu'ils devraient être. Presque toutes les initiatives locales doivent être examinées et approuvées par les organismes fédéraux.

La police fédérale est installée le 1^{er} janvier 2001 ; la police locale entre en fonction seulement un an plus tard. Cette situation contribue à l'impression que la première occupe une position dominante. À l'inverse de la police locale, la police fédérale est bien représentée à la tête de la nouvelle police. Chaque année, la capacité de la police fédérale est fixée par la loi. Ce budget propre implique une sorte d'autonomie. La capacité et le financement de la police locale, en revanche, restent un problème constant. Le système de dotations fédérales aux zones locales pour payer les charges supplémentaires causées par la réforme, conduit sans cesse à des discussions et à l'incertitude. Un nouveau système de financement propre à la police locale est toujours discuté.

Au niveau local, on craint une absorption constante de personnel par le niveau fédéral. Dans de nombreux corps petits et moyens, il existe une grande distance entre le cadre organique et le cadre réel, en particulier en ce qui concerne les cadres moyens et supérieurs. Partant du principe que le personnel doit y gagner financièrement, pour éviter de l'opposition et même de la non-participation, la réforme prévoit 15 % de

dépenses supplémentaires pour les traitements de la police locale. Mais tout le monde n'y gagne pas pour autant : les cadres supérieurs sont nettement favorisés. Il persiste également une répartition floue des tâches judiciaires entre la police locale et la police fédérale. En 2007, la situation n'était toujours pas clarifiée. En fin de compte, c'est au magistrat de déterminer à qui une affaire concrète doit être confiée, là où les services de police restent dans les limbes.

L'élaboration d'un concept cohérent de police est longtemps omise du processus de réforme de la police. On se concentre sur la transformation des structures et sur le *management* ; très peu d'attention est accordée au rôle que la police doit remplir dans cette structure nouvelle ou modifiée. Deux ans après l'entrée en vigueur de la loi, une orientation est donnée aux actions de ce nouveau dispositif : la philosophie de police communautaire (Community [Oriented] Policing). Au milieu de l'année 2002, on travaille toujours à des directives concrètes concernant la conceptualisation et la réalisation de la fonction de police de base. Selon Van Ostrive, cette police de base apparaît marginale et le managérialisme policier est beaucoup plus important. Un grand nombre de dispositions concernant la réforme ne prennent apparemment pas en compte cette police de base.

Selon les criminologues Enhus et Ponsaers, on privilégie, tout comme après les deux crises de légitimité précédentes, une réponse immédiate aux conclusions de la commission d'enquête parlementaire par des interventions structurelles visant à rompre radicalement avec le passé. Et, c'est là tout le problème. Si l'on tient vraiment à cette approche de police communautaire, une attention accrue doit être accordée au développement d'un capital culturel suffisant et différent de ce qui est actuellement disponible. Ce capital ne peut être acquis que par une formation beaucoup plus enracinée

dans la société, en bâtissant une police hétérogène, multiculturelle dans sa composition, et bien ancrée au niveau local. Jusqu'à présent, la mise en œuvre sur le terrain du *community policing* reste très incomplète et souvent problématique. Finalement, la signification exacte d'une « fonction de police intégrée » est toujours restée vague. On peut douter que ce principe soit pris au sérieux. En effet, d'une part, il est imposé d'en haut ; d'autre part, le niveau fédéral garde l'ascendant sur la police locale.

Conclusions générales : la fin d'un modèle multiséculaire ?

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 ne reste pas immobile. L'histoire de la police belge est à la fois un processus actuel et malgré la réforme récente, un chantier d'avenir.

Jusqu'en 1870, notre système policier, quoique déjà critiqué, n'est guère modifié et l'État central ne s'investit que fort peu dans les forces de l'ordre. Dans la seconde moitié du siècle cependant, les troubles socio-politiques incitent les 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 civique) et de l'armée, et par le renforcement des moyens spécifiquement policiers (police et gendarmerie).

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 XX^e siècle par la rencontre de deux cultures policières – trois, si l'on tient compte de l'influence anglo-saxonne lors des libérations – : celle des forces de police belges et celles des polices allemandes. 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 déroutent en permanence.

La résistance des structures à l'occupant freine certainement le développement postérieur d'une centralisation policière civile sous contrôle des Ministères de l'Intérieur et de la Justice. La police judiciaire près les parquets de 1919 ne deviendra jamais le moteur d'une police nationale, même avec l'aide de la Sûreté renforcée après 1944. Les polices d'agglomération créées par Romsée ne survivent pas à la Libération. Le monde politique national et local est renforcé dans sa méfiance envers un pouvoir policier centralisé et les édiles locaux cultivent jalousement leurs prérogatives de police. Quant à la magistrature, sa position monopolistique lui fait préférer la dichotomie policière. La centralisation se développe par « la bande » et en dehors d'un débat démocratique et d'un cadre législatif. La gendarmerie en est le fer de lance. Absente de l'Occupation de 1914, elle est renforcée au sortir de la guerre dans ses fonctions de maintien de l'ordre et de renseignement politique. Fonctions qui sont largement mises à profit lors de sa captation par le Ministère de l'Intérieur durant la Seconde Guerre. Les groupes mobiles développent l'expertise du maintien de l'ordre. Les escadrons F (Fraude) constituent un laboratoire

pour les tâches modernes de contrôle du territoire et d'information. La compagnie état-major joue, dans certains domaines d'enquête, un rôle similaire. Enfin l'école de gendarmerie fournit le modèle de la formation nouvelle.

La Libération renforce plus qu'elle ne conteste le modèle. Appuyé sur une haute hiérarchie « épurée », unitariste et conservatrice, le Haut Commissariat à la Sécurité de l'État veut transformer la gendarmerie en corps orienté vers la lutte contre les collaborateurs et en rempart de l'État contre les résistants communistes. La gendarmerie apparaît aux yeux d'un *establishment* obsédé par « la guerre froide » comme le seul corps capable d'empêcher la dissolution d'un État malmené par huit années d'occupation allemande.

À la fin de la Seconde Guerre mondiale, la restauration du système dans sa complexité est le leitmotiv. Il ne doit pas cacher la montée en puissance quasi continue de la gendarmerie comme modèle de police moderne. Alors qu'au XIX^e siècle, les classes populaires se méfient des gendarmes, par trop à la solde du gouvernement, à la fin du siècle, ceux-ci sont défendus par les partis « sociaux ». Dans la société politique complexe qu'est la Belgique, tricommunautaire, trirégionale et fédérale, communale et provinciale, toucher 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, réunissant majorité et opposition.

Enfin, certaines constantes traversent les 180 années de système policier belge. Premièrement, l'importance des conflits dans la « politisation » de la question policière : crises sociales, violentes répressions ou guerres au XX^e siècle. La superposition des clivages sociopolitiques est une autre constante. Aux

clivages 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 XIX^e siècle comme les relations entre Ministères régaliens de Justice, Intérieur, Défense dans les gouvernements de coalition du XX^e siècle, pour comprendre le blocage des réformes. Le tabou – (faussement) fondateur de la Nation – du nécessaire pluralisme du système ne sera levé qu'à la toute fin du XX^e siècle, dans un marché de sécurité où les policiers ne sont plus les seuls à livrer des services de surveillance, protection, médiation, et où les enjeux de sécurité s'internationalisent de plus en plus (terrorisme islamique, cybercriminalité, criminalité financière, etc.).

Bibliographie commentée

Pour un aperçu bibliographique exhaustif sur l'histoire de l'appareil policier en Belgique, voir X. ROUSSEAU, A. TIXHON, « Essai bibliographique sur l'histoire des polices dans l'espace belge », in J. CAMPION (dir.), *Les archives des polices en Belgique : des méconnues de la recherche?*, « Justice & Society », I, Bruxelles, 2009, 133-146. Sur les archives policières en Belgique, voir également ce dernier volume, ainsi que F. WELTER, « Sources et perspectives pour une histoire de la police judiciaire près les parquets (1919-1952) », in M. DE KOSTER, X. ROUSSEAU, K. VELLE (dir.), *Sources et perspectives pour l'histoire sociopolitique de la justice en Belgique (1795-2005)/Bronnen en perspectieven voor de sociaal-politieke geschiedenis van justitie in België (1795-2005)*, « Justice & Society », III, Bruxelles, 2010, 129-148 et M. DE KOSTER, H. LEUWERS, D. LUYTEN, X. ROUSSEAU (dir.), *Justice in Wartime and Revolu-*

tions. Europe, 1795-1950/Justice en temps de guerre et révolutions. Europe 1795-1950, « Justice & Society », IV, Bruxelles, 2012.

Sur les forces de l'ordre, on dispose à ce jour, faute de monographies locales, d'un seul ouvrage de synthèse sur la base de dépouillements d'archives et de sources normatives éparpillées dans les dépôts du pays, qui couvre l'évolution de l'appareil policier belge de l'Indépendance à la veille de la Première Guerre mondiale : L. KEUNINGS, *Des polices si tranquilles. Une histoire de l'appareil policier belge au XIX^e siècle*, Louvain-la-Neuve, 2009. À côté de cet ouvrage, on pourra consulter, pour une approche sociopolitique, le livre très superficiel et truffé d'inexactitudes de L. VAN OUTRIVE, Y. CARTUYVELS, P. PONSAERS, *Les polices en Belgique. Histoire sociopolitique du système policier de 1794 à nos jours*, Bruxelles, 1991 ainsi que C. FIJNAUT, *Een kleine geschiedenis van de huidige organisatie van het Belgische politiewezen*, Arnhem-Anvers, 1995. On doit compléter ces ouvrages, pour la fin du XX^e siècle, par L. VAN OUTRIVE, « De paarden worden achter de wagen gespannen. Recente ontwikkelingen in de Belgische politiegiedenis », in G. DUHAUT, P. PONSAERS, G. PYL, et al., *Voor verder onderzoek... Essays over de politie en haar rol in onze samenleving/Pour suite d'enquête... Essais sur la police et son rôle dans notre société*, Bruxelles, 2002, 225-255. On dispose également de quelques études « corporatives » sur les différentes polices, comme J. BROSE, *Histoire de la police liégeoise de 1795 à nos jours*, Huy, 1970 ou pour la gendarmerie, W. VAN GEET, *De gendarmerie te Antwerpen 1830-1977. Een bijdrage tot de geschiedenis van Antwerpen*, Anvers, 1978 ; G. DENIS, *200 ans de gendarmerie, Histoire de la gendarmerie sur le territoire belge*, Bruxelles, 1996 ; B. DUPUIS, J. BALCAEN, avec la collaboration de G. DENIS, *1796 2000. Souvenirs d'un corps d'élite. La gendarmerie belge*, Tournai, 2001.

Sur les antécédents de la police belge aux époques française et hollandaise voir C. FIJNAUT, « De la gendarmerie hollandaise à la Maréchaussée royale des Pays-Bas (1805-1815) », in J.-N. LUC (dir.), *Gendarmerie, État et Société au XIX^e siècle*, Paris, 2002, 423-436 et N. VAN EYKEN, *De la gendarmerie impériale à la Maréchaussée royale. L'organisation de la Maréchaussée dans les provinces méridionales du Royaume des Pays-Bas entre 1814 et 1816*, 2006, 2 vol. (mémoire de licence en histoire, Université catholique de Louvain, inédit) ainsi que F. DEVIN, *Le maintien de l'ordre dans la province de Namur 1814-1830 : héritages français et adaptation hollandaise*, 2004 (mémoire de licence en histoire, Université catholique de Louvain, inédit) ainsi que le récent A. RENGLLET, *Une police d'occupation? Les comités de surveillance du Brabant sous la seconde occupation française (1794 1795)*, « Algemeen Rijksarchief Miscellanea Archivistica. Studia », CC, Bruxelles, 2011.

Pour l'étude de la répression au XIX^e siècle, consulter les études de P. DELFOSSE, *Ordre public et conflits sociaux dans la société belge (1830-1914)*, Louvain-la-Neuve, 1980 et « Répression, ordre social et développement de la société belge (1848-1914) », in F. TULKENS, *Généalogie de la défense sociale en Belgique (1880 1914)*, Bruxelles, 1988, 211-229. Sur le maintien de l'ordre dans les grandes villes, d'utiles renseignements sont fournis par la thèse de G. DENECKERE, *Sire het volk mort. Sociaal protest in België (1831-1918)*, Gand-Anvers, 1997, ainsi que par L. KEUNINGS, par exemple dans son article « La dynamique des manifestations violentes à Bruxelles au XIX^e siècle. Une analyse des troubles d'avril 1893 », in G. KURGAN-VAN HENTENRYK (dir.), *Un pays si tranquille. La violence en Belgique au XIX^e siècle*, Bruxelles, 1999, 197-240.

L'exercice de la police secrète a fait l'objet d'un livre écrit par L. KEUNINGS, *Polices secrètes et secrets de*

police à Bruxelles au XIX^e siècle, Bruxelles, 2007. Les polices des grandes villes, en premier lieu celle de la capitale, Bruxelles, sont également abordées dans *Des polices si tranquilles...* où L. KEUNINGS résume plusieurs de ses articles concernant la problématique de la sécurité, de l'ordre public, des polices et de l'initiative privée dans ces domaines à Bruxelles durant la période 1830-1914. Pour la question des Tsiganes, se reporter à F. NÉZER, *La Sûreté publique belge face aux Tsiganes étrangers (1858-1914)*, Louvain-la-Neuve, 2011.

Pour l'étude des aspects quotidiens du contrôle policier de l'espace urbain, les rapports police-public et la professionnalisation de la police d'Anvers durant cette même période, consulter M. DE KOSTER, « Routines et contraintes de la police urbaine à Anvers, 1890-1914 », in J.-M. BERLIÈRE, C. DENYS, D. KALIFA, *et al.* (dir.), *Métiers de police. Être policier en Europe, XVIII^e - XX^e siècle*, Rennes, 2008, 345-362 et M. DE KOSTER, « De verhouding politie-bevolking in historisch perspectief. Wederzijdse afhankelijkheid en stilzwijgende contracten », in *Justitiële verkenningen*, II, 2010, 81-93.

En ce qui concerne la gendarmerie, on ne trouve que quelques ouvrages hagiographiques provenant de l'institution elle-même. Une histoire critique reste à écrire à ce sujet. Voir, A. TIXHON, « L'essor de la gendarmerie belge et la mesure de la criminalité au XX^e siècle », in J.-N. LUC, *Gendarmerie, État et Société au XIX^e siècle*, Paris, 2002, 459-472. Quant à la garde civique et à la police rurale, on consultera en revanche avec intérêt : P. HEYRMAN, R. HOEKX, P. VELDEMAN, *et al.*, *Leve het algemeen Stemrecht! Vive la garde civique! De strijd voor algemeen stemrecht Leuven 1902*, Louvain, 2002 ; A. TIXHON, « Police and social control in the Belgian country areas (1840-1885) », in M. ÅGREN, Å. KARLSSON, X. ROUSSEAUX (dir.), *Guisés of Power. Integration of society and legitimation of power in Sweden and the Southern Low Countries, ca 1500-*

ca 1900, Uppsala, 2001, 151-175 et L. MALLIET, « De landelijke politie. Eenmaking met de gemeentepolitie naar tweehonderdjarig bestaan? », in *Panopticon*, 3, 1983, 246-279.

Pour l'histoire du système policier dans la première moitié du XX^e siècle voir B. MAJERUS, X. ROUSSEAUX, « The Impact of the War on the Belgian Police System », in C. FIJNAUT (dir.), *The Impact of World War II on Policing in North-West Europe*, Louvain, « Samenleving, Criminaliteit en Strafrechtspleging », XXVII, 2004, 43-89.

Pour la Première Guerre mondiale voir B. MAJERUS, « Controlling Urban Society in Brussels during World War I », in R. CHICKERING, M. FUNCK, *Endangered Cities : Military Power and Urban Society in the Era of the World Wars*, Boston, 2004, 65-79 ; B. MAJERUS, *Occupations et logiques policières. La police bruxelloise en 1914-1918 et 1940-1945*, Bruxelles, 2007.

L'entre-deux-guerres est généralement abordé dans la perspective de la Seconde Guerre mondiale, citons, R. VAN DOORSLAER, E. VERHOEYEN, « L'Allemagne nazie, la police belge et l'anticommunisme en Belgique (1936-1944) - Un aspect des relations belgo-allemandes », in *Revue Belge d'Histoire Contemporaine/Belgisch Tijdschrift voor Nieuwste Geschiedenis*, XVII, 1986, 112. Pour la Seconde Guerre, on commence à disposer de recherches sérieuses : R. VAN DOORSLAER, « La police belge et le maintien de l'ordre en Belgique occupée », in *Revue du Nord*, numéro spécial, 1987, 90-93. Sur la gendarmerie W. VAN GEET, *La gendarmerie sous l'Occupation*, Braine-l'Alleud, 1992, représente un point de vue de l'intérieur. Sur sa réorganisation d'après-guerre, et son épuration, les travaux, le mémoire de licence et la thèse récente de Jonas Campion sont indispensables : J. CAMPION, *Se restructurer, s'épurer, se légi-*

timer. La gendarmerie belge à la sortie de la Seconde Guerre mondiale (1944-1945). À propos du maintien de l'ordre en Belgique libérée, 2005 (mémoire de licence en histoire, Université catholique de Louvain, inédit); J. CAMPION, *Les gendarmes belges, français et néerlandais à la sortie de la Seconde Guerre mondiale*, Bruxelles, 2011 et les articles « Épuration, restauration ou renouvellement ? Première approche de l'impact de la Seconde Guerre mondiale sur le corps des officiers de gendarmerie », in *Cahiers d'Histoire du temps présent/Bijdragen tot de Eigentijdse Geschiedenis*, XVII, 2006, 49-72 ; « Solder l'Occupation... L'épuration interne de la gendarmerie belge (1944-1948) », in *Pyramides, Revue du Laboratoire d'Études et de Recherches en administration publique*, XIII, 2007, 83-105. Sur la police communale, on dispose d'une étude pour Gand : G. GEERS, « Het Gentse politiekorps tijdens de Tweede Wereldoorlog (2 delen) », in *Heemkundige Kring de Oost-Oudburg*, XLII et XLIII, 2005-2006, 183-248 et 52-172. Sur la police allemande, pour des approches générales, voir E. PAQUOT, *Police allemande! La mise en place*, « Jours de guerre », V, 1991, 103-117 ; et E. PAQUOT, *Sicherheitspolizei-Sicherheitsdienst Lüttich et organisation policière allemande à Liège (1940-1944)*, Liège, 1985 (mémoire de licence en histoire, Université de Liège, inédit). Plusieurs monographies locales existent également : pour Anvers, R. VAN EETVELDE, « De Sicherheitspolizei und Sicherheitsdienst (SIPO-DF) Aussendienststelle Antwerpen. Het politionele repertoire van een lokale Duitse politiedienst in bezet België », in *Cahiers d'Histoire du temps présent/Bijdragen tot de Eigentijdse Geschiedenis*, XIX, 2009, 135-179. Sur la figure d'Emiel Van Coppenolle voir C. FRANSEN, *Politiewerk in bezettingstijd. Emiel Van Coppenolle - Korpscommandant van de Rijkswacht tijdens de Tweede Wereldoorlog*, Gand, 2001 (mémoire de licence en histoire, Université de Gand, inédit). Enfin, on se reportera également, pour les années trente et la Seconde Guerre mondiale à R. VAN

DOORSLAER (dir.), *La Belgique Docile. Les autorités belges et la persécution des Juifs en Belgique durant la Seconde Guerre mondiale*, Bruxelles, 2007, 2 vol.

Pour l'après-guerre, les travaux d'historiens sont peu nombreux. Sur les aspects policiers de la « Question royale », voir J. L'ENTRÉE, *La gestion du maintien de l'ordre en 1950 en Belgique sous l'œil de la police judiciaire près le Parquet du Procureur du Roi de Bruxelles et de la Gendarmerie*, 2014 (mémoire de maîtrise en histoire, UCL, inédit) et C. HALIN, *Mémoire des événements de Grâce-Berleur du 30 juillet 1950*, 2008 (mémoire de maîtrise en histoire, ULg, inédit). Pour l'après-guerre, voir C. FIJNAUT, « Het politiewezen: van oud naar nieuw en terug », in L. HUYSE, K. HOFACK (dir.), *De democratie heruitgevonden. Oud en nieuw in politiek België 1944-1950*, Louvain, 1995, 154 ; L. DE BRUYN, « De gerechtelijke politie bij de parketten en de reorganisatie van het politiebestedel in België », in C. FIJNAUT, *De Reguliere Politiediensten in België en Nederland. Hun reorganisatie en onderlinge samenwerking*, Arnhem, 1992 ; M. EASTON, *De demilitarisering van de Rijkswacht*, Bruxelles, 2001 et E. ENHUS, *Tussen Hamer en Aanbeeld - Het Belgisch centraal Politiegeleid: een analyse van het vertoog in de periode 1980-1997*, Bruxelles, 1999. Sur la réforme des polices, P. PONSASERS, S. DE KIMPE, *Consensusmania-Over de achtergronden van de politiehervorming*, Louvain/Apeldoorn, 2000 ; L. VAN OUTRIVE, *La Nouvelle Police Belge. Désorganisation et improvisation*, Bruxelles, 2005 ; E. ENHUS, P. PONSASERS, « Onmacht tot cultuurverandering. Politiehervorming in België », in *Tijdschrift voor criminologie*, IV, 2005, 345-354.