

La Région de Bruxelles-Capitale et la sécurité après la sixième réforme de l'État

Jean-Paul Nassaux

La sécurité en région bruxelloise est un sujet politiquement très sensible. Voici près de dix ans, une étude publiée par la revue en ligne *Brussels Studies* constatait la situation singulière de Bruxelles sur ce plan. Elle relevait qu'il y existe d'importants problèmes de sécurité liés à la mobilité des travailleurs (navetteurs, sécurité routière...), aux mouvements de population (immigration, délinquance internationale...), aux activités économiques (délinquance financière, fiscale et environnementale) ou au maintien de l'ordre lié à la présence sur le sol régional d'institutions internationales et nationales ainsi qu'au déroulement des sommets européens dans la capitale¹. Par ailleurs, hormis la menace terroriste qui s'est développée au cours des dernières années, certains faits divers sont de nature à alimenter l'idée que Bruxelles est une ville dangereuse et peuvent donner une acuité particulière au débat sécuritaire, duquel n'est pas absente une dimension communautaire. Enfin, la répartition des compétences relevant de la sécurité entre les différents niveaux de pouvoir opérant en région bruxelloise fait elle-même débat, dans le cadre plus large des évolutions institutionnelles que le pays a connues depuis une décennie.

Ces différents éléments ont conduit à une évolution significative du rôle de la Région de Bruxelles-Capitale en matière de sécurité, en particulier à l'occasion de la sixième réforme institutionnelle décidée par l'accord du 11 octobre 2011. Ces changements n'ont toutefois pas clos le débat.

Un débat ancien

Le 30 janvier 2010, une fusillade a lieu à Laeken entre la police et les auteurs d'un braquage d'un bureau de change au boulevard Adolphe Max. Ce fait divers survient alors que l'Institut supérieur industriel de Bruxelles invite ses étudiants du site de Cureghem à se rendre désormais sur celui de Bruxelles parce que la direction de l'établissement estime que leur sécurité n'y est plus assurée².

Ces événements suscitent de vives réactions politiques, particulièrement dans les milieux politiques flamands, lesquels s'étaient déjà prononcés à plusieurs reprises pour une rationalisation de la répartition des tâches entre les différents intervenants publics

¹ C. MINCKE, S. SMEETS, E. ENHUS, « La sécurité à Bruxelles », *Brussels Studies*, 5 janvier 2009, <http://brussels.revues.org>.

² *La Libre Belgique*, 2 février 2010.

à Bruxelles, prônant un renforcement du pouvoir régional aux dépens des communes³ ainsi que la fusion des zones de police bruxelloises⁴. Cela amène le Premier ministre de l'époque, Yves Leterme (CD&V), à annoncer sur la VRT, le 1^{er} février 2010, que le Comité ministériel restreint (*kern*) va passer en revue la politique de sécurité à Bruxelles. La nécessité de fusionner les six zones de police bruxelloises⁵ est alors brandie du côté flamand, solution sèchement rejetée par les présidents de plusieurs des principaux partis francophones (PS, MR et CDH), qui y voient un moyen de renforcer le pouvoir décisionnel des Flamands à Bruxelles⁶.

Lors d'une table ronde sur la sécurité à Bruxelles organisée le 9 février 2010 par le Premier ministre, le ministre-président bruxellois, Charles Picqué (PS), exprime certaines demandes de sa Région : modifier les normes de financement des zones de police et obtenir un rôle de coordination et de tutelle de ces zones⁷. Signalons que, l'année précédente, l'étude de *Brussels Studies* mentionnée ci-dessus considérait que, compte tenu de la position particulière de Bruxelles et des coûts spécifiques qui en découlent, le financement des politiques de sécurité et de police sur le territoire de la Région devait faire l'objet d'une réévaluation, question qui participe de la problématique plus générale du financement de la Région. Le refinancement indispensable de la Région bruxelloise se heurte cependant aux réticences des milieux flamands, irrités par le manque d'empressement des partis francophones à aborder la rationalisation des missions communales⁸. La nécessité d'un meilleur financement et d'une organisation mieux coordonnée de la sécurité à Bruxelles est donc soulignée avant les négociations qui vont porter sur la sixième réforme de l'État.

La simplification intrabruelloise intégrée dans l'accord sur la sixième réforme de l'État

La question de la rationalisation des missions communales avait été traitée dans la déclaration gouvernementale bruxelloise du 18 juillet 2009 (gouvernement Picqué IV, PS/Écolo/CDH/Open VLD/CD&V/Groen!). L'accord bruxellois réaffirmait l'importance de l'échelon communal tout en n'excluant pas une répartition mieux équilibrée des tâches

³ Une telle approche est également adoptée dans certains secteurs de la société civile bruxelloise. Cf. J.-P. NASSAUX, « Le nouveau mouvement bruxellois », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2103-2104, 2011 ; J.-P. NASSAUX, « Les enjeux des élections de 2014 pour Bruxelles », *Les @analyses du CRISP en ligne*, 16 janvier 2014, www.crisp.be, p. 11-12 ; N. BERGER, « Les 19 communes bruxelloises. Autant d'entailles dans l'unité régionale », *Analyse CPCP*, Centre permanent pour la citoyenneté et la participation, n° 6, 2017, www.cpcp.be.

⁴ Comme le souligne le ministre-président de la Région de Bruxelles-Capitale, Rudi Vervoort (PS), c'était déjà leur demande au moment de la réforme de la police et de la création des zones de police. Cf. *La Libre Belgique*, 11 avril 2016.

⁵ Un accord « Octopus » signé par huit partis démocratiques suite à l'affaire Dutroux a été transposé dans la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux (*Moniteur belge*, 5 janvier 1999). Dans ce cadre, 196 zones de police locale ont été créées, dont six à Bruxelles : Bruxelles-Capitale-Ixelles (zone de police n° 5339, couvrant la ville de Bruxelles et Ixelles), Bruxelles-Ouest (5340, incluant Molenbeek-Saint-Jean, Koekelberg, Jette, Ganshoren et Berchem-Sainte-Agathe), Midi (5341, rassemblant Anderlecht, Saint-Gilles et Forest), Uccle/W-B/Auderghem (5342, unissant Uccle, Watermael-Boitsfort et Auderghem), Montgomery (5343, regroupant Etterbeek, Woluwe-Saint-Pierre et Woluwe-Saint-Lambert) et Bruxelles-Nord (5344, fédérant Schaerbeek, Evere et Saint-Josse-ten-Noode).

⁶ Rappelons que, au niveau communal, la minorité flamande de Bruxelles ne dispose pas des mêmes garanties de participation au processus de décision qu'à la Région.

⁷ *La Libre Belgique*, 10 février 2010.

⁸ *La Libre Belgique*, 2 février 2010.

qui passerait par d'éventuels transferts de compétences de la Région aux communes ou des communes à la Région. Pour autant, toutefois, que ces transferts soient fondés sur la démonstration que la subsidiarité requiert une prestation collective à un autre niveau de pouvoir et que cela contribuerait à une amélioration des politiques à l'égard des citoyens. Aussi, le gouvernement régional bruxellois décide-t-il, à cette fin, de la mise en place d'un groupe de travail, composé de représentants politiques de la Région et des communes, chargé de remettre un rapport endéans deux ans. Un groupe de travail préparatoire est chargé de débayer le terrain en vue de la négociation politique prévue dans la déclaration gouvernementale bruxelloise. Mis sur pied le 15 janvier 2010, ce groupe réunit Dimitri Yernault (PS, président), Sven Bousset (SP.A), André Drouart (Écolo), Rik Jellema (Groen!), Nicolas Lagasse (MR), Annemie Neyts-Uyttebroeck (Open VLD), Patrick Van Ypersele (CDH) et Hugo Weckx (CD&V). Il dépose son rapport le 17 septembre 2010, après avoir procédé à des échanges avec un large panel de responsables politiques, de fonctionnaires, d'associations, de personnalités académiques, de représentants de collectivités locales non bruxelloises, de représentants des interlocuteurs sociaux...⁹

Compte tenu de la position de plusieurs partis flamands consistant à conditionner le refinancement de Bruxelles à une réforme intrabrugeoise, la simplification intrabrugeoise figure à l'agenda des négociations institutionnelles préparatoires à la sixième réforme de l'État. Un groupe de travail est constitué, présidé par Philippe Moureaux, ancien président de la fédération bruxelloise du PS et représentant de celle-ci à la négociation institutionnelle, et composé de mandataires politiques bruxellois, francophones et néerlandophones, appartenant à la majorité régionale ainsi qu'au MR et au SP.A. Bénéficiant des réflexions émises par le groupe de travail préparatoire, il accouche d'un accord le 20 septembre 2011. Cet accord porte sur des matières pour lesquelles la Région est compétente – urbanisme, logement, mobilité, stationnement, propreté – ainsi que sur des matières où la Région ne l'est pas encore – sécurité, tourisme, formation professionnelle, infrastructures sportives –, ce qui implique pour ces dernières des modifications à la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises¹⁰.

Cet accord sur la simplification intrabrugeoise est intégré dans l'accord sur la sixième réforme de l'État présenté le 11 octobre 2011, dans lequel sont également intégrés des accords intervenus précédemment sur la scission de la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde (conclu le 14 septembre) et concernant la réforme de la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989 (finalisé du 20 au 24 septembre). L'accord du 11 octobre 2011 comprend donc non seulement des transferts de compétences vers les entités fédérées (en ce compris la Région de Bruxelles-Capitale) et une réforme de la loi spéciale de financement des Communautés et des Régions, mais aussi des passages qui concernent spécifiquement la région bruxelloise. Parmi les dispositions qui concernent spécifiquement Bruxelles, on trouve l'octroi de l'autonomie constitutive à la Région de Bruxelles-Capitale, la création d'une communauté métropolitaine pour les relations entre Bruxelles et son *hinterland*, une simplification intrabrugeoise et le refinancement de Bruxelles.

⁹ J.-P. NASSAUX, « Les aspects bruxellois de l'accord de réformes institutionnelles du 11 octobre 2011 », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2129-2130, 2012, p. 10-11.

¹⁰ *Ibidem*, p. 12.

Les dispositions relatives à la sécurité dans la région de Bruxelles-Capitale sont principalement contenues dans le premier volet du refinancement de Bruxelles, ainsi que dans le volet traitant de la simplification intrabrugeoise. Signalons par ailleurs que la sixième réforme de l'État associe les entités fédérées à l'élaboration des directives de politique criminelle, y compris en matière de politique de recherche et de poursuite, et organise leur participation aux réunions du Collège des procureurs généraux. Par conséquent, et au même titre que les autres Régions et que les Communautés, la Région de Bruxelles-Capitale se trouve donc impliquée dans la politique de sécurité dans tous les domaines où elle exerce des compétences¹¹.

Les moyens alloués à la sécurité dans le refinancement de Bruxelles

Établi par des études universitaires, le sous-financement structurel de Bruxelles avait été régulièrement abordé lors de débats institutionnels. L'accord sur la sixième réforme de l'État apporte une réponse à ce problème. Il prévoit en effet un refinancement devant atteindre 461 millions d'euros annuels à l'horizon 2015, une partie des moyens octroyés étant adaptés annuellement au taux de fluctuation de l'indice moyen des prix à la consommation ainsi qu'à 50 % de la croissance réelle du produit intérieur brut (PIB). Ce refinancement comprend deux volets : le premier vise des moyens affectés (à la sécurité, aux primes linguistiques, à la mobilité, ainsi qu'à la dotation vers les Commissions communautaires française et flamande) ainsi qu'un complément de compensation pour la mainmorte (non affecté) ; le second volet prévoit des dotations relatives aux navetteurs et aux fonctionnaires internationaux. Dans l'architecture globale de l'accord, il apparaît que le refinancement de Bruxelles est lié à la simplification intrabrugeoise ainsi qu'à la scission de la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde. Cette scission est votée le 13 juillet 2012, lors de la même séance de la Chambre des représentants que le premier volet du refinancement et que la consolidation du montant accordé au fonds Beliris¹². Le second volet est adopté le 19 décembre 2013¹³. Les moyens alloués à la sécurité se situent dans le premier volet. La loi spéciale du 19 juillet 2012 fait passer de 25 à 55 millions le montant octroyé au « fonds de financement de certaines dépenses effectuées qui sont liées à la sécurité découlant de l'organisation des Sommets européens à Bruxelles », rebaptisé « Fonds de financement de certaines dépenses effectuées qui sont liées à la sécurité découlant de l'organisation des Sommets européens à Bruxelles, ainsi que de dépenses de sécurité et de prévention en relation avec la fonction de capitale nationale et internationale de Bruxelles »¹⁴. Le changement de dénomination répond à la volonté, inscrite dans l'accord du 11 octobre 2011, d'élargir le champ des dépenses éligibles et l'intitulé du fonds afin de couvrir toutes les dépenses de sécurité et de prévention en lien avec la fonction nationale et internationale de Bruxelles. Précisons que ce montant

¹¹ Article 38 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la sixième réforme de l'État (*Moniteur belge*, 31 janvier 2014) ; accord de coopération du 7 janvier 2014 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la politique criminelle et à la politique de sécurité (*Moniteur belge*, 17 juin 2014).

¹² Loi spéciale du 19 juillet 2012 portant un juste financement des institutions bruxelloises (*Moniteur belge*, 22 août 2012).

¹³ Loi spéciale du 6 janvier 2014 portant réforme du financement des Communautés et des Régions, élargissement de l'autonomie fiscale des Régions et financement des nouvelles compétences (*Moniteur belge*, 31 janvier 2014). Cette loi est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2014.

¹⁴ Loi du 19 juillet 2012 portant modification de la loi du 10 août 2001 créant un Fonds de financement du rôle international et de la fonction de capitale de Bruxelles et modifiant la loi organique du 27 décembre 1990 créant des fonds budgétaires (*Moniteur belge*, 22 août 2012).

de 30 millions prévus pour la sécurité dès 2012 est maintenu nominalement constant et n'évolue donc ni en fonction de l'inflation, ni en fonction de la croissance¹⁵.

Les compétences régionales bruxelloises de sécurité issues de l'accord intrabrugeois

L'accord de simplification intrabrugeois comporte un paragraphe spécifique sur la sécurité¹⁶. La transposition de celui-ci dans des textes légaux a été assez complexe. La loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la sixième réforme de l'État¹⁷ précise que certaines des compétences de l'Agglomération de Bruxelles en matière de sécurité sont exercées par le ministre-président ou par le gouvernement de la Région, ce dernier devant attribuer certaines de ces missions à un haut fonctionnaire.

L'Agglomération de Bruxelles est une institution de type supracommunal, créée par la loi du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations et les fédérations de communes, chargée de certaines compétences communales au niveau de l'ensemble des dix-neuf communes bruxelloises. Les compétences attribuées à l'Agglomération furent modifiées par la loi du 21 août 1987 portant des dispositions relatives à la Région et à l'Agglomération bruxelloises. La loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises a confié au Conseil (devenu par la suite Parlement) et à l'exécutif (devenu gouvernement) de la Région de Bruxelles-Capitale l'exercice des compétences de l'Agglomération. Si cette institution continue à exister juridiquement, elle ne dispose plus d'organes politiques ni d'administration¹⁸. C'est donc à une institution « en état de mort cérébrale » que l'on a attribué des compétences en matière de sécurité pour, dans le même temps, confier l'exercice de la plupart d'entre elles au ministre-président ou au gouvernement bruxellois.

Ces compétences ont été attribuées à l'Agglomération par l'article 14 de la loi ordinaire du 6 janvier 2014 relative à la sixième réforme de l'État concernant les matières visées à l'article 77 de la Constitution¹⁹. Il s'agit :

- 1° de l'exercice des compétences visées aux articles 128 et 129 de la loi provinciale, ainsi que des compétences qui, dans des lois particulières, sont attribuées au gouverneur de province ;
- 2° de la coordination des politiques de sécurité et, dans ce cadre, d'assurer et coordonner l'observation et l'enregistrement de la criminalité ;
- 3° de l'élaboration du plan régional de sécurité, visé à l'article 37bis de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux ;
- 4° de l'exercice de la tutelle sur les budgets des zones de police ;
- 5° d'encourager la mutualisation de services administratifs des zones de police ainsi que le recours par celles-ci à la centrale d'achat pour l'acquisition de matériel ;

¹⁵ J.-P. NASSAUX, « Les aspects bruxellois de l'accord de réformes institutionnelles du 11 octobre 2011 », *op. cit.*, p. 28-31.

¹⁶ *Ibidem*, p. 12-15.

¹⁷ *Moniteur belge*, 31 janvier 2014.

¹⁸ Pour l'histoire de l'Agglomération de Bruxelles, voir J.-P. NASSAUX, « Le FDF et l'Agglomération de Bruxelles », in V. DUJARDIN, V. DELCORPS (dir.), *FDF. 50 ans d'engagement politique*, Bruxelles, Racine, 2014, p. 331-368.

¹⁹ *Moniteur belge*, 31 janvier 2014.

6° de coordonner les politiques de prévention ;

7° de proposer un texte d'harmonisation des règlements de police, dans le respect des spécificités communales.

Le ministre-président exerce les compétences indiquées aux points 1°, 2° et 7° mentionnés ci-dessus.

Les articles 128 et 129 de la loi provinciale déterminent les compétences du gouverneur en matière de sécurité. Conformément à l'accord intrabruellois repris dans l'accord du 11 octobre 2011, la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la sixième réforme de l'État prévoit la création d'un poste de haut fonctionnaire compétent pour les missions du gouverneur relatives à la sécurité civile et à l'élaboration des plans relatifs aux situations d'urgence sur le territoire de Bruxelles-Capitale. Ses missions ont donc un caractère fédéral et il doit respecter les instructions du ministre de l'Intérieur dans l'exercice de celles-ci. L'attribution de compétences du gouverneur de la Région de Bruxelles-Capitale, dont la fonction a été supprimée, à un haut fonctionnaire de la Région, visait à contourner la délicate question du rapport du ministre-président bruxellois avec le gouvernement fédéral. En effet, l'une des raisons pour lesquelles la fonction de gouverneur avait été maintenue à Bruxelles, bien que les dix-neuf communes de la région bruxelloise ne fassent plus partie d'aucune province, était le refus de placer le ministre-président bruxellois dans une position de commissaire du gouvernement fédéral, subordonné à celui-ci²⁰. Le ministre-président bruxellois peut confier d'autres missions au haut fonctionnaire. Celui-ci est désigné par le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale sur avis conforme du gouvernement fédéral²¹.

Le gouvernement régional se voit confier les points 3° et 4°. Ces missions doivent être réglées par l'adoption d'arrêtés. L'intégration d'un plan régional de sécurité bruxellois dans la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux (article 37bis) est également contenue dans la loi du 6 janvier 2014 relative à la sixième réforme de l'État concernant les matières visées à l'article 77 de la Constitution. Ce plan doit être élaboré préalablement à l'adoption des plans zonaux de sécurité des zones de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale, en tenant compte du plan national de sécurité. Un conseil régional de sécurité doit être mis en place, impliquant le parquet de Bruxelles, le directeur coordinateur administratif et le directeur judiciaire de la police fédérale, les présidents des collèges de police et les chefs de corps des zones de police de l'arrondissement. Ce conseil est convoqué régulièrement pour suivre la mise en œuvre du plan régional de sécurité.

Les points 5° et 6° ne sont confiés explicitement ni au ministre-président ni au gouvernement bruxellois. Ils relèvent donc, comme les autres compétences d'Agglomération, du Parlement et du gouvernement bruxellois.

²⁰ J.-P. NASSAUX, « Les aspects bruxellois de l'accord de réformes institutionnelles du 11 octobre 2011 », *op. cit.*, p. 15.

²¹ Le gouvernement fédéral dispose de quarante jours pour se prononcer sur la proposition de désignation. À défaut, il est réputé y être favorable.

La mise en œuvre des compétences régionales de sécurité par le gouvernement bruxellois

La désignation du haut fonctionnaire est intervenue au printemps 2016. Il s'agit d'une haute fonctionnaire, Viviane Schollaert Ndaya, ancienne secrétaire du cabinet de la ministre Joëlle Milquet (CDH), entrée en fonction le 1^{er} juin 2016. Le conseil régional de sécurité (CORES) a été institué et s'est réuni à plusieurs reprises dans le cadre des menaces pesant sur Bruxelles.

Par ailleurs, dans le cadre des nouvelles compétences de sécurité attribuées à la Région bruxelloise, un organisme d'intérêt public (OIP), soumis à l'autorité directe du ministre-président, a été créé afin, selon le ministre-président, Rudi Vervoort (PS), de permettre l'organisation d'une gestion administrative centralisée de la sécurité à Bruxelles, de même que le développement d'une véritable politique régionale en la matière²². Ce nouvel organisme, dénommé Bruxelles prévention et sécurité (BPS), a été créé par l'ordonnance du 28 mai 2015²³. Sa gestion journalière doit être assurée par un fonctionnaire dirigeant et par un fonctionnaire dirigeant adjoint, de rôles linguistiques différents, désignés par le gouvernement bruxellois. À ce jour, seul le fonctionnaire dirigeant, Jamil Araoud, ancien membre du cabinet Vervoort, a été désigné, aucun candidat néerlandophone ne s'étant présenté pour le poste de fonctionnaire dirigeant adjoint. BPS a pour mission de préparer et d'exécuter les décisions du gouvernement, du ministre-président et du haut fonctionnaire décrites ci-dessus. Il est plus précisément chargé de la coordination de la rédaction du plan régional de sécurité, de l'octroi des subsides de prévention aux communes, de l'affectation des fonds « sommets européens », ainsi que de la délivrance d'avis de prévention pour l'obtention d'autorisations d'exploiter, d'un permis d'urbanisme ou d'un permis d'environnement (en coordination avec les services techniques et opérationnels du Service d'incendie et d'aide médicale urgente – SIAMU). BPS joue un rôle central dans la coordination des différents opérateurs de la chaîne de prévention et de sécurité à l'échelle de la Région. En vue d'assurer cohérence et complémentarité, il met ces opérateurs en relation dans des domaines d'action comme la gestion civile de crise (zones de police et services de sécurité civile), le soutien à la formation policière (par l'entremise d'Actiris, du VDAB et de Bruxelles-Formation) et la vidéo-protection (zones de police, STIB, Mobiris, CIRB, Port de Bruxelles)²⁴.

La haute fonctionnaire exerce ses missions au sein de BPS en toute autonomie et sous sa seule responsabilité dans le cadre des missions qui lui sont confiées par l'Autorité fédérale. Ses services y sont donc intégrés²⁵.

²² Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, *Projet d'ordonnance créant un organisme d'intérêt public centralisant la gestion de la politique de prévention et de sécurité en Région de Bruxelles-Capitale. Rapport fait au nom de la commission des Finances et des Affaires générales, chargée du Budget, des Relations extérieures, de la Coopération au développement, de la Fonction publique et de la Recherche scientifique*, DOC A-118/2, 30 mars 2015, p. 5.

²³ *Moniteur belge*, 10 juin 2015.

²⁴ Ordonnance du 28 mai 2015 créant un organisme d'intérêt public centralisant la gestion de la politique de prévention et de sécurité en Région de Bruxelles-Capitale, *Moniteur belge*, 10 juin 2015 ; www.veiligheid-securite.brussels.

²⁵ Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, *Projet d'ordonnance...*, *op. cit.* ; Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, Commission des Affaires intérieures, chargée des Pouvoirs locaux, de la Politique régionale de sécurité et de la Lutte contre l'incendie et l'Aide médicale urgente, *Compte rendu intégral des interpellations et des questions orales*, CRI COM 83, 12 avril 2016, p. 11.

L'Observatoire bruxellois pour la prévention et la sécurité, qui avait été créé en concertation avec le secteur par une décision du gouvernement bruxellois du 16 juillet 2010 au sein de l'administration des pouvoirs locaux du Service public régional de Bruxelles (SPRB), a été transféré au 1^{er} janvier 2017 au sein de BPS par une décision du 8 décembre 2016 de ce même gouvernement. Il se voit désormais pourvu d'une base juridique et peut asseoir son statut d'interlocuteur principal des autorités policières et judiciaires, complémentairement au travail qu'il menait auprès des communes : « La mission de l'Observatoire est d'améliorer la connaissance de la criminalité bruxelloise, d'adapter et de réorienter rapidement les politiques régionales et locales de prévention de la criminalité et de la sécurité au sens large du terme »²⁶.

Conformément à l'une de ses missions, BPS a élaboré la rédaction du Plan global de sécurité et de prévention (PGSP) et assure la coordination de sa mise en œuvre. Ce plan, qui a été soumis au CORES, a été approuvé par le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale le 2 février 2017. Il définit un cadre stratégique global sur la période 2017-2020 et intègre des mesures qui sont déjà d'application dans certains plans zonaux auxquels il apporte ainsi une assise territoriale plus large. Les six zones de police sont donc impliquées dans le processus et doivent coordonner leurs plans zonaux avec le cadre général proposé. Le PGSP consolide des initiatives préexistantes et en propose d'autres inédites. Il se compose de cinq objectifs transversaux :

- obtenir une image préalable des phénomènes ;
- répondre au besoin de formation de ceux qui œuvrent au quotidien à la gestion et au maintien de la sécurité ;
- mettre en place une approche intégrée de la sécurité ;
- développer une approche orientée citoyens, avec une attention spécifique portée à la communication et à la sensibilisation ;
- améliorer l'accompagnement des victimes et des auteurs²⁷.

Le PGSP comporte un axe de prévention et de lutte contre la radicalisation et la polarisation. Le CORES se réunira au moins une fois par an pour évaluer la mise en œuvre du PGSP.

Signalons deux mesures qui s'accordent aux objectifs transversaux du PGSP : la création d'une école régionale des métiers de la sécurité et l'installation d'un centre de communication et de crise. Le principe de création d'une école régionale des métiers de la sécurité, de la prévention et du secours avait déjà été adopté par le gouvernement bruxellois le 6 octobre 2016. La mise en place d'une telle école s'inscrit désormais dans la perspective du PGSP. Cela concerne la formation des gardiens de la paix, des gardiens de parc, des pompiers, des policiers et autres acteurs de la chaîne de prévention et de sécurité. Un des objectifs de ce projet est d'améliorer la représentativité des Bruxellois au sein de la police. Au sein des six zones de police, on ne dénombre en effet que 25 % de personnes domiciliées dans la région²⁸. Relevons à ce sujet que l'étude de *Brussels Studies* mentionnée en introduction soulignait la position difficile de Bruxelles en matière de recrutement policier. Celui-ci se fait majoritairement hors de Bruxelles et les recrues

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ www.veiligheid-securite.brussels.

²⁸ Réponse du ministre-président à la question n° 532 de A. Maes du 14 novembre 2016 (Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, *Questions et réponses*, n° 26, 15 février 2017, p. 13).

y sont affectées en début de carrière pour une durée très courte, alors que ces nouveaux policiers ne connaissent pas la région et en évaluent mal les problèmes. Les auteurs de l'étude relevaient donc que les services de police bruxellois manquent d'un personnel connaissant bien le terrain et s'y investissant à long terme.

L'installation d'un centre de communication et de crise, dont la réalisation s'effectue en concertation avec le cabinet du ministre fédéral de l'Intérieur, vise à coordonner tous les acteurs bruxellois de la sécurité au quotidien. L'hébergement de la centrale de secours de l'aide médicale urgente et des services d'incendie, du centre d'information et de communication ainsi que de représentants des différents opérateurs régionaux liés à la sécurité et à la mobilité y est prévu, de même que l'intégration à ce centre du déploiement des caméras fixes et mobiles pour différentes applications²⁹. Juste après l'approbation du PGSP par le gouvernement, le ministre-président indiquait la volonté de voir achevé le centre pour janvier 2018³⁰.

L'évolution du débat bruxellois suite aux attentats du 22 mars 2016

Après les attentats de Paris du 13 novembre 2015, dans lesquels une filière belge a été mise au jour, les attentats terroristes perpétrés à Zaventem et à Bruxelles le 22 mars 2016 ont provoqué des réactions par rapport à la façon dont les différents opérateurs de la sécurité belge sont intervenus. Une commission d'enquête consacrée à ce sujet a été mise en place au sein de la Chambre des représentants, dont les recommandations ont été adoptées en séance plénière le 26 octobre 2017.

Mais ces tragiques événements ont aussi suscité un débat intrabruuxellois. Celui-ci s'est principalement déroulé le 18 avril 2016 au sein des commissions réunies des Finances et des Affaires générales, du Développement territorial et des Affaires intérieures du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale. L'action des services de secours (pompiers, ambulanciers, policiers, Croix-Rouge, monde médical et services de la STIB) y a été largement saluée. Ceux-ci ont d'ailleurs reçu quelques mois plus tard le titre de « Bruxellois de l'année »³¹. Cependant, au cours de ce débat, à l'exception de Groen – qui s'est contenté de poser la question –, l'ensemble des partis flamands représentés dans cette enceinte (N-VA, Open VLD, SP.A, CD&V et Vlaams Belang) se sont prononcés pour la fusion des six zones de police. La plupart des partis francophones (PS, MR, Défi et CDH) n'adhèrent pas à cette position. Écolo, pour sa part, par la voix de Christos Doulkeridis, a signalé ne pas avoir de tabou à ce sujet, tout en soulignant que l'existence de six zones de police n'avait pas eu d'impact majeur sur la situation causée par les attentats. De fait, aucun des parlementaires néerlandophones qui sont intervenus n'a mis en évidence des dysfonctionnements qui auraient été imputables à l'existence de six zones de police³². On peut donc considérer qu'ils ont surtout jugé le moment opportun pour réaffirmer une position qu'ils défendent depuis l'instauration des zones de police. Cela paraît corroborer les propos du ministre-président bruxellois : dans *La Libre Belgique* du 11 avril 2016, après avoir constaté qu'on ne pouvait « pointer du doigt un défaut dans

²⁹ www.veiligheid-securite.brussels.

³⁰ Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, *Compte rendu intégral*, CRI 19, 3 février 2017, p. 22.

³¹ *Le Soir*, 22 février 2017.

³² Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, Commissions réunies des Finances et des Affaires générales, du Développement territorial et des Affaires intérieures, *Compte rendu intégral des interpellations et des questions orales*, CRI COM 87, 18 avril 2016.

le fonctionnement des zones dans les affaires de terrorisme qui nous occupent », R. Vervoort a déclaré que « la position des partis flamands n'a pas varié sur cette question. Ils prennent le prétexte des attentats pour relancer le débat ». Toutefois, bien qu'opposé à la fusion des zones de police, à l'instar du chef du groupe MR au Parlement bruxellois, Vincent Dewolf, R. Vervoort s'est dit conscient « qu'on n'échappera pas au débat ». Le même jour, dans une interview au journal *De Standaard*, le ministre-président bruxellois s'était d'ailleurs montré ouvert à l'engagement de ce débat « sans tabous » mais pour démontrer la possibilité d'une alternative réaliste, se prononçant plutôt pour un renforcement de la collaboration entre les zones de police sous sa direction.

La problématique a resurgi quelques semaines plus tard, le 28 juin 2016, en commission des Affaires intérieures du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, suite à des questions orales posées par les députés néerlandophones Annemie Maes (Groen) et Johan Van den Driessche (N-VA). À cette occasion, le ministre-président a réaffirmé son ouverture à engager le débat et à vérifier si les structures sont bien adaptées aux défis de société actuels, tout en relevant que le débat sur la fusion des zones détournait l'attention de ce qui est à ses yeux le véritable problème : le financement des zones de police et la diminution du nombre de recrues³³. La question reste pendante, l'Autorité fédérale ayant la compétence de fusionner les six zones de police par une loi ordinaire. Récemment, le ministre de l'Intérieur, Jan Jambon (N-VA), a annoncé la commande d'une étude, pilotée par deux experts (l'un francophone, l'autre néerlandophone), sur un processus de fusion appliqué à tout le pays³⁴.

Conclusion

En 2010, des faits divers survenus à Bruxelles ont amené le pouvoir régional à revendiquer un rôle réel en matière de sécurité. Cette préoccupation a été prise en compte dans la réalisation de la sixième réforme de l'État, sans porter atteinte à la sphère régaliennne fédérale dans le domaine de la sécurité intérieure et en maintenant l'intervention du niveau local et l'autorité des bourgmestres des dix-neuf communes. La Région bruxelloise se trouve désormais dotée d'un réel pouvoir sur les plans de la prévention, de l'observation et de la coordination de la sécurité sur son territoire. Sur la base de ces nouvelles compétences, elle a défini une feuille de route – le PGSP – et mis en place un instrument – BPS – qui réunit les divers acteurs de la chaîne de sécurité. L'ambition est d'assurer l'unité et la cohésion de la politique de sécurité sur le territoire de la région bruxelloise. À cet égard, les menaces d'attentat ont mis en évidence la nécessité d'une parfaite coordination des différents services régionaux et des dix-neuf communes. BPS est probablement appelé à devenir une pièce centrale du dispositif de sécurité à Bruxelles.

Les attentats terroristes du 22 mars 2016 ont remis à l'ordre du jour le débat sur la sécurité à Bruxelles et la question de la fusion des six zones de police, revendication récurrente du côté flamand. Les francophones, de leur côté, mettent l'accent sur d'autres problèmes, tels que les normes de financement des zones de police (dites normes KUL) – qui défavorisent Bruxelles en ne tenant compte ni des navetteurs ni du boom

³³ Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, Commission des Affaires intérieures, chargée des Pouvoirs locaux, de la Politique régionale de sécurité et de prévention et de la Lutte contre l'incendie et l'Aide médicale urgente, *Compte rendu intégral des interpellations et des questions orales*, CRI COM 134, 28 juin 2016.

³⁴ *La Libre Belgique*, 19 octobre 2017.

démographique – ou le manque d’effectifs qui affecte les six zones de la région. Au début 2010, le juriste et sociologue Christophe Mincke plaidait pour une évaluation et une remise à plat « calme et pas sous la pression d’un fait divers » des politiques de sécurité et de prévention à Bruxelles. Il considérait que « chaque réforme a les défauts de ses qualités. Avant de fusionner toutes les zones de police en une seule, on pourrait s’interroger sur les critères de regroupement des communes : les cadastres socio-démographiques, géographiques, urbanistiques ou de criminalité qui peuvent commander ces regroupements »³⁵. Une telle recommandation reste manifestement valable aujourd’hui.

Pour citer cet article : Jean-Paul NASSAUX, « La Région de Bruxelles-Capitale et la sécurité après la sixième réforme de l’État », *Les @analyses du CRISP en ligne*, 13 novembre 2017, www.crisp.be.

³⁵ *La Libre Belgique*, 2 février 2010.