



Dossier Sécurité

Le *Mouvement communal* consacre ce mois son dossier mensuel à la sécurité locale. Le lecteur trouvera ainsi, dans les pages qui suivent, quelques articles au sujet de la récente journée d'études sur la régionalisation des lois organiques et des missions de sécurité locales, ainsi qu'une interview de Marc Garin, Chef de corps de la zone de police Mons-Quévy et Président wallon de la Commission permanente de la Police locale. Sans oublier l'article de John Robert, Conseiller expert à l'UVCW (état des lieux police et incendie). Le *Mouvement communal* reviendra bientôt sur le sujet.

Journée d'études La police et la sécurité à l'épreuve de la réforme de l'Etat



Alain Depret
Secrétaire de rédaction

L'Union des Villes et Communes de Wallonie organisait, le 30 octobre dernier à Namur, un colloque sur le sujet de la régionalisation des lois organiques et des missions de sécurité locale. L'approche choisie était double : examiner en quoi les réformes de l'Etat impactent l'organisation et le fonctionnement des structures locales, et imaginer quelles évolutions les services de police et d'incendie vont devoir subir pour continuer à exercer leurs missions dans un cadre institutionnel de plus en plus étiré. Compte rendu avec, notamment, les interventions d'Alexandre Maitre, Directeur du Département Gouvernance locale de l'UVCW, et John Robert, Conseiller expert à l'UVCW.

Avec la sixième réforme de l'Etat en vigueur depuis plus d'un an, on a pu dire, par une phrase devenue célèbre, que « le centre de gravité » des compétences éta-

tiques avait basculé du Fédéral aux Régions. C'est sans doute vrai en termes de moyens financiers ainsi transférés (plus de 20 milliards d'euros). Mais qu'en est-

il du fonctionnement des services chargés de la sécurité de nos concitoyens ?

On le sait, la police et la sécurité figurent, au même titre que la justice et l'armée, parmi les derniers grands bastions, dont on n'ose plus affirmer aujourd'hui qu'ils sont irréductibles, de l'imperium de l'Etat fédéral. Néanmoins, si police et pompiers sont organisés par deux lois fédérales encore assez récentes (1998 et 2007), le constat s'impose : au fil des évolutions institutionnelles de notre pays, tant les règles organiques de ces corps que leurs missions légales deviennent de plus en plus complexes et difficiles à appliquer, en raison de la né-

cessité d'articuler compétences fédérales et des entités fédérées, autour du pivot constitué par les pouvoirs locaux.

Avec des pans entiers de l'activité humaine qui sont aujourd'hui du ressort des Régions (pensons à l'urbanisme, à l'environnement, aux pouvoirs locaux et, depuis peu également, aux baux à loyer, à une partie du Code de la route, à la réglementation de nombreuses activités économiques, etc.), le contrôle du respect de ces normes reste le plus souvent dans les compétences de la police

et, dans une certaine mesure (pensons à la prévention-incendie pour toutes ces activités régionalisées), des pompiers également.

L'Union des Villes et Communes de Wallonie organisait donc, le 30 octobre dernier, à Namur, un colloque à ce sujet, dont l'objectif était d'aborder les effets de la régionalisation dans un domaine où l'on n'a pas l'habitude de la rencontrer. L'approche choisie était double : d'une part, examiner en quoi les réformes de l'Etat impactent, à la marge mais de plus en plus sensiblement (double tutelle, directives financières), l'organisation et le fonctionnement des structures locales (les zones) ; d'autre part, imaginer quelles évolutions les services de police et d'incendie vont devoir subir pour continuer à exercer leurs missions dans un cadre institutionnel de plus en plus étiré, entre compétences locales, fédérales et régionales.

C'est Alexandre Maitre, Directeur du Département Gouvernance locale de l'UVCW, qui eut la tâche d'entamer les débats (voir son article dans ce dossier), suivi de Claude Parmentier, Chef de cabinet adjoint du Ministre des Pouvoirs locaux, concernant les moyens financiers des services de sécurité. Se sont ensuite suivis à la table des orateurs : Tommy Leclercq, Gouverneur de la Province du Hainaut, concernant les tutelles fédérale et régionale sur les zones de police et d'incendie, Fernand Koekelberg, Officier de référence de la police intégrée auprès de la Région wallonne, concernant l'impact de la sixième réforme de l'Etat sur les missions de police, John Robert, Conseiller expert à l'UVCW, concernant le Fonds de sécurité routière (voir son article dans ce dossier), et Thierry Decoster, Lieutenant au Service régional d'incendie de Charleroi, concernant la prévention incendie, entre normes de base et matières régionalisées.

Les débats se sont clôturés par les réactions croisées des fédérations de la police locale et des pompiers avec Jean-Marie Brabant, Président bruxellois et fédéral de la Commission permanente de la Police locale (voir l'interview de Marc Garin, Président wallon de la CPPL dans ce dossier), et Quentin Grégoire, Président de la Fédération royale des Corps de Sapeurs-Pompiers de Belgique.



Journée d'études

Les services de police et de sécurité à l'épreuve de la réforme de l'Etat



Alexandre Maitre
Directeur de Département

Pour son traditionnel colloque automnal consacré à la sécurité publique, l'Union des Villes et Communes a choisi un thème qui pourrait apparaître comme quelque peu surprenant. En effet, on ne peut nier que la police, les services d'incendie, la sécurité publique, au même titre que la Justice, malgré plus de 40 ans de débats et réformes institutionnels, sont restés des « chasses gardées » de l'Autorité fédérale.

D'un regard superficiel, on voit donc a priori mal en quoi la réforme progressive de l'Etat poserait question en ces matières, aux bourgmestres comme aux chefs de corps de police locale et aux commandants de zones de secours.

Il est pourtant loin le temps où la répartition des compétences étatiques ne complexifiait pas le paysage institutionnel, opérationnel et financier de la sécurité publique, véritable « melting pot » au centre duquel tente de surnager le niveau local.

Réceptacle des politiques menées tant par le niveau de pouvoir fédéral que par le niveau régional, incontournable cheville ouvrière et point d'ancrage démocratique de la mise en œuvre concrète de la sécurité publique sur le territoire, ce niveau local, fondé sur les communes, seules ou associées en zones, doit opérationnaliser les visions stratégiques des uns et des autres, gérer leurs contradictions, dégager leurs complémentarités, amortir les chocs financiers que ces politiques occasionnent.

La question du financement de la sécurité publique, avec un Etat fédéral qui la définit au principal, et une Région responsable du bon fonctionnement et de



la santé financière des pouvoirs locaux, est bien entendu au centre de ces difficultés.

C'est l'ensemble de notre appareil étatique qui édicte des normes et des règles que des services de police et de sécurité sont chargés de faire respecter



Ainsi, si la loi de 1998 sur la police intégrée a prévu une « tutelle spécifique » fédérale, sur les budgets et comptes, cadre du personnel et autres décisions financières des zones de police, la Région wallonne a intégré dans le Code de la démocratie locale une « tutelle spéciale d'approbation » sur les budgets, comptes et cadre du personnel de ces mêmes zones en Wallonie.

Les zones créées par la loi fédérale sur la police intégrée n'en sont en effet pas moins des entités supra-locales, dont la santé financière, étroitement liée à celle des communes, entre dans les domaines d'intérêt et de compétence de la Région.

Autre exemple en matière d'incendie cette fois : indépendamment de la possibilité de participation financière et d'intégration des conseils de zone pour les provinces, dans le cadre de la loi réformant la sécurité civile, le Gouvernement wallon a décidé de subordonner le versement de 10 % des moyens du Fonds des provinces wallonnes à la mise en place d'une aide financière provinciale aux communes pour la mise en œuvre de la réforme incendie.

La Communauté germanophone a, pour sa part, déjà intégré « les » zones de secours à son dispositif de tutelle « communautaire » sur les pouvoirs locaux.

Et, bien entendu, le financement par les communes des zones de police et de se-

cours, englobées dans la notion « d'entités consolidées » fait également l'objet de l'attention de la Région wallonne dans l'exercice de sa tutelle sur les budgets communaux.

Il faut notamment rappeler qu'à ce jour, si l'organisateur des zones de police et de secours est l'Etat fédéral, c'est sur le compte de l'entité regroupant la Région et les pouvoirs locaux, que pèsent leurs situations financières dans la trajectoire budgétaire nationale visant à rencontrer les objectifs du pacte de stabilité budgétaire européen.

Par-delà ces aspects financiers, nous sommes également confrontés à une régionalisation grandissante de matières touchant à la sécurité, voire à la justice, qui se traduit avant tout dans le volet pénal, répressif, des législations reprises à leurs comptes par les entités fédérées. Si l'on examine sous l'angle du contrôle pénal et policier la réforme progressive de l'Etat, on se rend compte que les normes et règles des entités fédérées abondant ou impactant ces aspects sont devenues aussi nombreuses que les lois et arrêtés royaux.

Le niveau régional crée et gère des corps de règles, et parfois des corps de police spéciale, affectés à la répression des infractions dans les matières qui lui sont propres, parallèlement à la plénitude de compétences de la police intégrée.

En aval de la constatation d'infractions, la Région crée aussi ses systèmes de sanctions administratives. Le Fédéral déploie un système de sanctions administratives communales pour lutter contre les incivilités, et le Régional fait de même pour lutter contre les petites infractions environnementales.

Le niveau communautaire n'est par ailleurs pas en reste, si l'on pense à la protection de la jeunesse, et notamment aux IPPJ et à la prise en charge des mineurs délinquants.

Le niveau régional affecte également le fonctionnement et les missions des services de secours. Nous pensons ici notamment aux normes incendie applicables aux hôtels, aux gîtes ruraux, aux maisons de repos, et plus généralement aux prescriptions de sécurité-incendie en matière d'urbanisme.

Tout est finalement dans tout, et l'intégration des stratégies fédérales, régionales, voire communautaires, au sein des communes, comme des zones de police et de secours, n'est pas un exercice aussi simple que ne le laissait paraître la répartition des compétences étatiques en matière de sécurité publique.

Voilà pourquoi le colloque de ce 30 octobre revêtait selon nous toute son importance : au-delà des nouveaux transferts de la sixième réforme de l'Etat, c'est l'ensemble de notre appareil étatique qui, dans la diversité de ses normes et de ses autorités, édicte des normes et des règles que les services de police et de sécurité sont chargés de faire respecter.



Le Fonds de la sécurité routière ou les tribulations d'un dossier dans la réforme de l'Etat



John Robert
Conseiller expert

1. INTRODUCTION

Pour illustrer l'impact des réformes de l'Etat en matière de police, peut-on rêver meilleur exemple que les multiples soubresauts vécus par le Fonds de la sécurité routière ?

Il s'agit en effet, à l'origine d'un dossier très fédéral, tant sous l'angle des compétences juridique que de son impact sur le budget de l'Etat. Mais très vite ce mécanisme s'est révélé fort délicat sur le plan communautaire (en raison de la clé de répartition décidée entre zones de police du pays), et il a donc connu des évolutions chaotiques, jusqu'à son dénouement (provisoire ?) lors de la 6^e réforme de l'Etat.

L'objectif des lignes qui suivent n'est pas de faire un relevé exhaustif et précis de l'ensemble des dispositions juridiques et des chiffres qui permettent de comprendre toutes les finesses et la complexité de ce système de financement complémentaire des polices, mais seulement

de montrer comment une mesure de financement peut, en quelques années, être malmenée et bousculée au gré des réalités politiques, financières et communautaires de notre petit pays.

2. RAPPEL HISTORIQUE (2001-2009)

Le mécanisme du « Fonds des amendes » comme on l'a d'abord baptisé, fut créé en 2001, dans le cadre de la mise en place de la réforme des polices.

Il s'agissait d'un élément important de l'accord entre le Gouvernement Verhofstadt et les Unions des Villes et Communes (en particulier lors des deux « rounds de négociations » de 2001 et 2002 au Lambermont).

Le principe initial en est l'octroi annuel de subsides fédéraux aux 195 zones de police, en échange de « plans d'actions sécurité routière » proposés par chaque zone.

Son financement se basait sur une ponction sur le Fonds fédéral des amendes (poste budgétaire reprenant le produit de toutes les amendes pénales infligées par les tribunaux, les transactions des parquets, et surtout les « perceptions immédiates », invitations à payer envoyées par la poste aux contrevenants à la suite d'un constat policier d'infraction en matière de roulage). En 2002, l'ensemble de ce Fonds avoisinait les 183 millions EUR.

A partir de 2004, le mécanisme de financement du Fonds de la sécurité routière consiste à verser toutes les rentrées financières annuelles dépassent ce dernier montant, principalement :

- aux 195 zones de police (directement, mais aussi via un fonds destiné aux « achats communs » à la police fédérale et aux police locales),
- à la Police fédérale (5 %),
- et au SPF Justice (5 %), pour l'encaissement des mesures judiciaires alternatives.

La régionalisation d'une partie des compétences de roulage s'est opérée en immunisant au maximum les rentrées financières du FSR



Ainsi, le Fonds de la sécurité routière (ci-après FSR), s'élevait à 42 millions EUR en 2004, et n'a cessé d'augmenter depuis, pour atteindre 125 millions en 2013.

Pour organiser le versement de ces subsides (devenus ensuite dotations), une loi, celle du 6 décembre 2005 relative à l'établissement et au financement de plans d'action en matière de sécurité routière (M.B. 21.12.2005), prévoit la répartition entre les 195 zones, et cela directement, selon une clé fondée sur 3 critères :

1. la catégorie de la zone (de 1 à 5),
2. la diminution du nombre de victimes dans la zone par rapport à l'année précédente,
3. et le kilométrage de voiries dans la zone.

Cependant, dès l'origine ces critères se sont avérés problématiques : l'alimentation du FSR, par les amendes et transactions payées dans tout le pays, occultait le fait que les zones flamandes « flashaient » les excès de vitesse et autres infractions de roulage, dans une proportion plus grande (certains ont parlé de 75, voire 80 % de l'ensemble du pays...) que ce qu'elles recevaient du FSR, c'est-à-dire, bon an mal an, 58 % du FSR (contre 38 % pour les zones wallonnes et 4 % pour les bruxelloises).

3. PREMIÈRE RÉFORME DU FSR (2007-2010)

C'est donc sous l'impulsion d'un lobbying de longue haleine des communes (et partis) flamands en vue d'un rééquilibrage

en faveur de leurs zones que la loi de base du FSR a été modifiée par une loi-programme du 8 juin 2008 (M.B. 16.6.2008), laquelle a y apporté deux nouveautés essentielles :

- d'une part, le montant à recevoir par les zones de police à partir de 2008 est calculée sur les dotations reçues en 2007, avec indexation annuelle. Le FSR devient ainsi un régime non plus de subsides variables mais de dotations garanties, et cela en échange de l'ajout d'une 7^e fonctionnalité de police de base à exercer par les zones : la « circulation routière » ;
- d'autre part, le surplus des rentrées d'amendes constaté chaque année dans le budget fédéral à partir de 2008 est désormais réparti différemment.

Ainsi, on distingue désormais dans le FSR, deux « tranches » :

- la « 1^{re} tranche », dotation basée sur les montants 2007 indexés (+/- 100 millions EUR en 2015), reste répartie entre les 195 zones du pays, selon les trois critères initiaux (cfr supra) ;
- et une « 2^e tranche » (qui valait en 2009 à peu près 9 millions EUR, mais déjà 26 millions en 2010 et 29 millions en 2011) est d'abord répartie par Région, puis entre les zones de chaque Région, selon les trois critères initiaux.

Il en résulte une double clé de répartition :

- celle de la 1^{re} tranche : 58 % pour la Flandre, 38 % pour la Wallonie et 4 % pour Bruxelles ;
- et celle de la 2^e tranche : 67 % pour la Flandre, 22 % pour la Wallonie et 11 % pour Bruxelles.

Cependant, le Fédéral restera en défaut de verser la 2^e tranche, depuis 2009 jusqu'en 2014, et il faudra un nouveau lobbying des Unions des Villes et Communes, pour que le Gouvernement Di Rupo, suivi par le Gouvernement Michel ne décide au début de l'année 2015 de mettre en place un système de rattrapage annuel, selon lequel cette année est versé l'arriéré « 2^e tranche » de 2009, en 2016 l'arriéré de 2010, et ainsi de suite jusqu'à apurement total, sans doute en 2020, de l'arriéré 2014.

On notera également la tentative du Ministre de l'Intérieur, au cours de l'année écoulée également, d'augmenter de 5 % à 30 % la part attribuée à la police fédé-

rale dans la 2^e tranche, réduisant par la même occasion la part dévolue aux zones de police. Face à la levée de boucliers des municipalistes, notamment flamands, le projet a toutefois vite été abandonné.

4. LA RÉGIONALISATION DU FSR (2014-2015)

En parallèle à ces évolutions, une réforme de plus grande ampleur encore se préparait. Dès 2011, les premières ébauches de la 6^e réforme de l'Etat évoquaient en effet un transfert aux Régions, notamment :

- du produit des amendes pour plusieurs catégories d'infractions (dont les « petits » excès de vitesse),
- et du FSR lui-même.

Ces rumeurs et projets ont déclenché un branle-bas de combat auprès des Unions des Villes et Communes : si le FSR était régionalisé, qu'advierait-il de la dotation FSR fédérale ? Un financement régional viendrait-il le remplacer ?

En fait, la régionalisation de la matière pouvait remettre en cause l'ensemble du mécanisme de financement du FSR par le biais du produit des amendes et transactions : si par exemple la moitié de ce produit de ces amendes allait aux Régions, resterait-il un « demi-FSR » fédéral, à compléter par un financement régional ? Ou bien la totalité des moyens attribués jusqu'alors aux zones disparaîtrait-il ?

Une grande incertitude a prévalu à cet égard entre 2012 et 2014 sur l'avenir du FSR comme source de financement des zones de police du pays.

Et finalement, la magie de la négociation institutionnelle belge a fait son œuvre, puisque dans les lois, spéciale et ordinaire, du 6 janvier 2014 sur la 6^e Réforme de l'Etat, la donne est changée :

- certaines compétences en sécurité routière sont effectivement régionalisées (détermination des limites de vitesse hors autoroutes, masse maximale autorisée des véhicules, contrôle technique, sensibilisation à la sécurité routière, etc.) ;
- le produit des amendes et transactions en ces matières vont également aux Régions ;
- mais l'équilibre financier du FSR maintenu : 181 millions EUR indexés



annuellement sont retirés au financement des Régions, et insérés dans le mécanisme du FSR de la loi de 2005, qui par conséquent survit à la régionalisation de tout ce pan de compétences en matière de police de la circulation routière !

5. ET MAINTENANT ?

Il est évidemment trop tôt pour mesurer l'impact concret de ces changements survenus dans les textes en 2014, et sur le terrain au cours de l'année écoulée, mais l'on peut déjà souligner ce qui suit :

- le lien entre le financement des zones de police et le produit des amendes est quasiment neutralisé pour le paiement de la 1^{re} tranche du FSR (cf. les 181 millions EUR précités) ;

- la 2^e tranche du FSR est maintenue pour l'avenir, et payée avec retard pour 2010 à 2014 ;
- la Wallonie hérite de sept compétences en sécurité routière, qu'il lui appartient à présent d'exercer, le cas échéant en collaboration directe avec les communes et les zones de police wallonnes ;
- la Région a décidé notamment de créer une agence wallonne de la sécurité routière (AWSR), qui deviendra certainement un nouvel interlocuteur des zones de police wallonnes dans l'exercice de leur 7^e fonctionnalité de police de base ;
- enfin, autre initiative régionale intéressante, un « Fonds de la sécurité routière et de la sensibilisation régionale à la sécurité routière » vient d'être créé (décret budgétaire wallon du 16 juillet 2015, M.B. 7.8.2015), même si a priori son but est de financer directement les nouvelles compétences régionales en la matière, et non les zones de police wallonnes.

En définitive, la régionalisation d'une partie des compétences de roulage s'est donc opérée en immunisant au maximum les rentrées financières du FSR sur lesquelles les zones de police pouvaient compter depuis une bonne décennie.

Et cela, sous réserve de ce qui nous attend dans les prochaines années (une septième réforme de l'Etat ?), c'est certainement une très bonne nouvelle pour les finances zonales et locales, déjà malmenées depuis tant d'années !

Et cela, sous réserve de ce qui nous attend dans les prochaines années (une septième réforme de l'Etat ?), c'est certainement une très bonne nouvelle pour les finances zonales et locales, déjà malmenées depuis tant d'années !



Marc Garin

Chef de corps de la zone de police Mons-Quévy et Président wallon de la Commission Permanente de la Police Locale (CPPL)

« Il faut oser une réflexion sur la fusion des zones »



Alain Depret
Secrétaire de rédaction

Lors de la récente journée d'études de l'Union des Villes et Communes de Wallonie sur la régionalisation des lois organiques et des missions de sécurité locale, le 30 octobre dernier à Namur (voir nos articles à ce sujet dans ce dossier), la parole était donnée en conclusion à Jean-Marie Brabant, Président bruxellois