

La sécurité à Bruxelles et le projet de fusion des zones de police

Jean-Paul Nassaux

A lors que l'actualité quotidienne de la Région bruxelloise est marquée par les fusillades attribuées aux trafiquants de drogue, les négociations en vue de la formation d'un nouveau gouvernement régional patinent, plus de neuf mois après le scrutin du 9 juin 2024. En revanche, la formation du gouvernement fédéral s'est conclue et l'accord de gouvernement prévoit notamment la fusion des six zones de police qui découpent le territoire de la Région-Capitale. Or le débat sur cette fusion constitue depuis longtemps un enjeu à caractère communautaire entre partis politiques francophones et néerlandophones. Quels sont les termes du débat sur la sécurité à Bruxelles et les implications de la situation politique actuelle dans ce domaine ?

Depuis plusieurs années, la question sécuritaire se pose à Bruxelles ¹. Les problèmes concernent divers quartiers de la capitale.

Une insécurité qui s'étend et qui s'aggrave

En 2023, l'insécurité à la gare du Midi a pris une ampleur inquiétante, au point que la CEO de la SNCB, Sophie Dutordoir, a adressé au mois d'août un courrier aux autorités fédérales, régionales et communales leur demandant d'intervenir au plus vite dans et autour de la gare, y jugeant la situation sanitaire et sécuritaire « dramatique ». Les bourgmestres d'Anderlecht et de Saint-Gilles, Fabrice Cumps et Jean Spinette (tous deux PS), ont répondu par écrit à l'interpellation de la patronne des chemins de fer. Leur courrier rappelait comment, avec la zone de police Midi (qui rassemble leurs deux communes et celle de Forest), ils ont pris leurs responsabilités, indiquant que près de 420 arrestations avaient été effectuées dans le secteur depuis le début de l'année. Dans leur réponse, les deux édiles locaux ont aussi insisté sur la nécessité d'installer

¹ Voir Jean-Paul NASSAUX, « La Région de Bruxelles-Capitale et la sécurité après la sixième réforme de l'État », *Les @nalyses du CRISP en ligne*, 13 novembre 2017, www.crisp.be, p. 2 ; Jean-Paul NASSAUX, Pierre BLAISE, « L'année politique 2022 en Région bruxelloise », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2585, 2023, p. 50-54.

un commissariat de police dans la gare, décision qui incombe au gouvernement fédéral. Enfin, ils ont saisi cette occasion pour exposer leur analyse de la situation et leurs doléances à l'égard d'autres niveaux de pouvoir. Une partie importante des arrestations aux abords de la gare concerne des personnes en séjour irrégulier. Cela est dû, selon eux, au fait qu'à proximité immédiate des lieux, les autorités fédérales (notamment par le biais de l'agence Fedasil) ont installé plusieurs structures d'accueil, conçues comme temporaires mais devenant définitives et incapables d'accueillir la totalité des personnes en demande. En conséquence, bon nombre de celles-ci s'y trouvent en errance et, dans l'attente d'une réponse quant à leur sort, se retrouvent enrôlées dans des réseaux criminels ².

D'autres quartiers bruxellois sont également frappés par l'insécurité. Tel est notamment le cas de celui de la gare du Nord et d'autres zones situées sur les communes de Saint-Josse-ten-Noode et de Schaerbeek, ou de certaines stations de métro et de leurs abords, comme celle d'Yser et, plus récemment, les stations Clemenceau et Saint-Guidon, à Anderlecht.

Outre que le phénomène s'étend, il s'aggrave. Ainsi, en 2024, le nombre d'attaques armées a augmenté de + 43,5 % en Région bruxelloise, s'élevant à 89 fusillades recensées, pour un total de 9 morts et 48 blessés ; on dénombrait 62 faits de ce type en 2023 et 56 en 2022 ³.

L'année 2025 ne s'ouvre pas sous de meilleurs auspices. Tandis que le gouvernement fédéral dirigé par Bart De Wever (coalition N-VA/MR/Les Engagés/Vooruit/CD&V, dite Arizona ⁴) est nommé le 3 février 2025, dans la nuit du 4 au 5, une fusillade a lieu à Saint-Josse-ten-Noode. Quelques heures plus tard, une autre survient devant la station de métro Clemenceau, située à Anderlecht. Les jours qui suivent voient d'autres tirs d'armes à feu survenir autour de cette même station ou dans d'autres quartiers de la même commune.

Une bonne partie de ce type de délinquance s'explique par l'importance croissante du trafic de drogue. Le 7 février, le nouveau procureur du Roi de Bruxelles, Julien Moinil, établit un lien entre les trois fusillades survenues à Anderlecht et estime qu'elles s'inscrivent dans une guerre de territoire pour la vente de stupéfiants. Il annonce que le parquet sera « impitoyable contre ceux qui ont confisqué l'espace urbain à Bruxelles pour y vendre de la drogue en toute liberté » ⁵. De leur côté, les autorités communales anderlechtoises annoncent une mobilisation générale. Une *task force* rassemblant les six zones de police bruxelloises, coordonnée par le parquet de Bruxelles, va être mise en place ; la commune d'Anderlecht va concentrer un maximum de moyens policiers visibles dans les secteurs de la commune les plus concernés par les coups de feu ⁶.

² *La Libre Belgique*, 31 août 2024. Sur la situation à la gare du Midi, voir l'article très fouillé de Cédric VALLET, « À Bruxelles, la gare du Midi cristallise les tensions du pays », *Mediapart*, 16 décembre 2023, www.mediapart.fr.

³ *Le Soir*, 2 janvier 2025.

⁴ Sur l'origine de cette appellation, cf. CRISP, « Arizona », *Vocabulaire politique*, www.vocabulairepolitique.be.

⁵ Conférence de presse du parquet de Bruxelles, 7 février 2025.

⁶ *La Libre Belgique*, 8 février 2025.

Cela n'empêche toutefois pas le déroulement de nouvelles fusillades dans le quartier Clemenceau et à d'autres endroits de la commune dès la semaine suivante.

À côté de ce type de réponses, d'autres voix se font entendre. Ainsi, dans une interview au journal *Le Soir* du 2 janvier 2025, Charlotte Colman, professeure en criminologie de l'Université de Gand et présidente de la Cellule générale de politique drogues, organe créé en 2008 dans le cadre d'un accord de coopération conclu en 2002 au sein de l'État fédéral, considère qu'une approche purement répressive ne suffira pas. Elle précise : « On part du principe que ces affaires impliquent des jeunes gens et des personnes vulnérables, il faut avoir une longueur d'avance pour prévenir ces recrutements. Cela veut dire des investissements dans l'éducation, dans la connexion entre parents et enfants, dans l'accès au marché du travail, bref tout ce qui relève de la sécurité sociale. Il faut toujours une juste combinaison de la répression et de ce qui rentre dans la catégorie du soin, du soutien ».

Quelle que soit l'approche, la sécurité à Bruxelles est devenue une priorité. Ainsi, en juin 2024, Thierry Geerts, récemment désigné CEO de Beci, l'organisation représentative des entreprises bruxelloises, a rencontré David Leisterh (MR), alors occupé à tenter de former un nouveau gouvernement régional, et a insisté auprès de celui-ci sur la nécessité de régler en priorité la sécurité et la propreté, points essentiels pour faire fonctionner l'économie à Bruxelles ⁷. La préoccupation sécuritaire gagne aussi les quartiers populaires. Hassan Bousetta, professeur associé à l'Université de Liège et chercheur au FNRS, a pour sa part dressé le constat suivant : « J'observe (...) un phénomène nouveau et croissant : la demande de sécurité issue des quartiers dits "populaires". Jusqu'il y a peu, l'enjeu sécuritaire était associé à la droite, mais de nombreuses familles d'origine étrangère sont désormais déstabilisées par le trafic de drogue qui peut les toucher directement ou indirectement. Cette demande de sécurité issue des "quartiers" est croissante mais elle n'est pas encore relayée politiquement » ⁸. Le PS semble l'avoir compris. Lors de son discours du 1^{er} mai 2024, Ridouane Chahid, alors bourgmestre d'Evere et chef du groupe socialiste francophone au Parlement bruxellois, a consacré l'essentiel de son discours à la sécurité. Le 6 mai, le président de la fédération bruxelloise du PS, Ahmed Laaouej, par ailleurs bourgmestre de Koekelberg, député fédéral sortant et tête de liste pour son parti aux élections régionales du 9 juin suivant, s'est également exprimé sur la sécurité sur la chaîne de télévision locale BX1. La politologue Émilie van Haute (ULB) n'a pas manqué de relever le caractère « clairement nouveau » de ce positionnement pour le PS, l'attribuant à l'émergence de nouvelles réalités sociales dans les grandes villes ⁹.

⁷ *Le Soir*, 10 septembre 2024.

⁸ *La Libre Belgique*, 2 mai 2024.

⁹ *La Libre Belgique*, 7 mai 2024.

La sécurité, une compétence très partiellement régionale

Que la sécurité s'invite dans le débat régional n'est pas totalement surprenant d'un point de vue institutionnel. En effet, le niveau de pouvoir bruxellois dispose de certaines compétences en matière de sécurité, et ce via l'Agglomération bruxelloise¹⁰, qui a reçu du législateur fédéral l'exercice de compétences relatives à la loi provinciale et au gouverneur de province¹¹, à la coordination des politiques de sécurité, à l'élaboration d'un plan régional de sécurité, à la tutelle sur les budgets des zones de police ou encore à la mutualisation des services administratifs de celles-ci. Ces compétences sont exercées par le ministre-président ou par le gouvernement de la Région bruxelloise, ce dernier devant confier certaines de ces missions à un haut fonctionnaire.

Certaines critiques, venues surtout du nord du pays, ont dénoncé un immobilisme de la Région bruxelloise face à la montée de l'insécurité dans la capitale. Elles ne semblent pas complètement fondées. En effet, la Région et les communes font face, avec les moyens qui sont les leurs, à une problématique qui les dépasse largement, le trafic de drogue constituant un phénomène international. Or elles agissent déjà en concertation avec les zones de police, qui se coordonnent entre elles lorsque c'est nécessaire, notamment lors de grands événements. Ainsi, le Conseil régional de sécurité s'est réuni le 27 février 2024. Présidé par le ministre-président de la Région de Bruxelles-Capitale, cet organe comprend la haute fonctionnaire de l'Agglomération bruxelloise (en charge de la direction de l'organisme d'intérêt public régional safe.brussels), le procureur du Roi de Bruxelles, le directeur coordonnateur administratif de la Police fédérale et le directeur judiciaire pour la Police judiciaire fédérale (PJF) de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale, ainsi que les présidents des collèges de police et les chefs de corps de chacune des six zones de police locale établies sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale ; sa composition est élargie à l'ensemble des bourgmestres des 19 communes bruxelloises. À l'ordre du jour de cette rencontre figurait le combat contre le trafic de stupéfiants. À l'issue de la réunion, R. Vervoort et la haute fonctionnaire, Sophie Lavaux, ont indiqué qu'un suivi spécifique de la matière était confié au niveau régional à la seconde, tandis qu'un rôle spécifique de coordination sur la problématique serait confié à un des six chefs de corps. Une liste de *hotspots* – soit des points d'attention spécifique, connus notamment pour être des points importants de revente de drogue – sur lesquels un suivi spécifique doit être fourni sera dressée et affinée. « Sur chaque *hotspot*, nous voulons mettre en place des

¹⁰ Institution de type supracommunal créée par la loi du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations et les fédérations de communes, l'Agglomération bruxelloise est chargée de certaines compétences communales au niveau de l'ensemble des 19 communes bruxelloises. Si elle continue à exister juridiquement, elle ne dispose plus d'organes politiques et l'exercice de ses compétences a été confié par la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises au Conseil (devenu par la suite le Parlement) et à l'exécutif (devenu le gouvernement) de la Région de Bruxelles-Capitale. La mise en place des outils nécessaires à l'exercice de ses compétences en matière de sécurité a été entamée dès 2015. Cf. Jean-Paul NASSAUX, « La Région de Bruxelles-Capitale et la sécurité après la sixième réforme de l'État », *op. cit.*, p. 5-9 ; Jean-Paul NASSAUX, Pierre BLAISE, « L'année politique 2022 en Région bruxelloise », *op. cit.*, p. 50-54.

¹¹ Depuis le 1^{er} janvier 1995, le territoire de l'arrondissement de Bruxelles-Capitale ne fait plus partie d'aucune province.

task forces locales assurant la coordination de plans d'action qui seront développés en trois axes », a déclaré la haute fonctionnaire, à savoir un axe de sécurité et de police, un axe formé par la prévention et la vie de quartier, et un dernier axe lié aux infrastructures ¹². Un an plus tard, le conseil régional de sécurité a décidé de prolonger de six mois au-delà de mars 2025 le fonctionnement centré sur ces *hotspots* ¹³.

Si les autorités régionales bruxelloises ont donc mis en place certains dispositifs pour tenter de faire face au problème, et ont prolongé ces décisions malgré la situation d'affaires courantes qui caractérise le gouvernement régional depuis plus de neuf mois, il n'en reste pas moins que le combat contre la drogue relève principalement du pouvoir fédéral. Ainsi, à propos d'une polémique sur l'absence d'un gouvernement bruxellois de plein exercice alors que les fusillades se multiplient, l'ancien juge d'instruction Michel Claise, candidat du parti Défi lors du scrutin fédéral du 9 juin 2024, s'est montré très clair : « On n'a pas attendu l'absence de gouvernement pour que ça se tire dessus dans les rues de Bruxelles ! C'est une absurdité de faire un tel lien. C'est la PJF qui est concernée par la lutte contre le trafic de drogue, donc le Fédéral, pas le niveau bruxellois. Et cette PJF manque de moyens » ¹⁴. Signalons que, dans l'accord de gouvernement Arizona, un renforcement de la police judiciaire fédérale est prévu.

La fusion des zones de police à l'agenda politique

La situation sécuritaire de Bruxelles a relancé une nouvelle fois le débat sur la fusion des six zones de police bruxelloises.

Un accord dit Octopus (car signé par huit partis démocratiques) conclu à la suite de l'affaire Dutroux a été transposé dans la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux ¹⁵. Dans ce cadre, 196 zones de police locale ont été créées ¹⁶, dont six à Bruxelles, soit les zones Bruxelles-Capitale-Ixelles (zone de police n° 5339, couvrant la ville de Bruxelles et la commune d'Ixelles), Bruxelles-Ouest (5340, incluant Berchem-Sainte-Agathe, Ganshoren, Jette, Koekelberg et Molenbeek-Saint-Jean), Midi (5341, rassemblant Anderlecht, Forest et Saint-Gilles), Uccle/W-B/Auderghem (5342, unissant Auderghem, Uccle et Watermael-Boitsfort), Montgomery (5343, regroupant Etterbeek, Woluwe-Saint-Lambert et Woluwe-Saint-Pierre) et Bruxelles-Nord (5344, fédérant Evere, Saint-Josse-ten-Noode et Schaerbeek).

La demande de fusionner les six zones de police bruxelloises est une demande ancienne de la part des partis néerlandophones, régulièrement rappelée quand surviennent des incidents liés à la sécurité dans la Région, comme ce fut notamment le cas, en termes

¹² *Le Soir*, 28 février 2024.

¹³ *La Libre Belgique*, 12 février 2025.

¹⁴ *La Libre Belgique*, 6 février 2025.

¹⁵ *Moniteur belge*, 5 janvier 1999.

¹⁶ Elles sont aujourd'hui environ 180 en raison de différentes fusions intervenues à l'échelon communal, principalement en Flandre.

généraux et non spécifiquement axés sur Bruxelles, après les attentats survenus le 22 mars 2016 à l'aéroport de Bruxelles-National et dans le métro bruxellois ¹⁷.

Au terme d'une longue phase de décantation, Groen, la N-VA, l'Open VLD et Vooruit négocient enfin, en novembre 2024, pour établir une majorité du côté néerlandophone en vue de l'installation d'un gouvernement régional bruxellois ¹⁸. La négociation se base sur une « *supernota* » présentée par Elke Van den Brandt, cheffe de file de Groen dans la capitale, ministre régionale sortante et faisant office de formatrice néerlandophone. Cette note, dont le journal *La Libre Belgique* a révélé la teneur le 26 novembre 2024, contient des propositions telles que la fusion des communes bruxelloises, des CPAS et des zones de police. La fusion de ces dernières doit permettre, selon le document, de mener « une politique de sécurité plus puissante et plus claire » ¹⁹.

Dès le 15 novembre 2024, le PS a cependant fait connaître son opposition à une présence de la N-VA au gouvernement bruxellois, considérant cette formation flamande comme « première supporter » de la fusion des zones de police ²⁰. Dix jours après cette mise en garde, la fuite dans *La Libre Belgique* des propositions de la « *supernota* » fait de nouveau réagir publiquement le PS à l'encontre de la N-VA. « La note constitue un retour en arrière de 20 ans. Elle remet la question communautaire au cœur de la formation du gouvernement bruxellois. Tous les rêves des nationalistes flamands se retrouvent vraiment dans cette note », affirme Martin Casier, député régional et de la Communauté française, par ailleurs vice-président de la fédération bruxelloise du PS. Certes, la N-VA s'est toujours prononcée pour la fusion des communes, des CPAS et des zones de police, et, le 26 novembre 2024, s'exprimant sur le plateau de la chaîne de télévision BX1, Cielte Van Achter (N-VA), ministre flamande de Bruxelles et des Médias et négociatrice pour son parti dans le cadre de la formation du gouvernement bruxellois, réaffirme sa volonté d'aboutir à une fusion des zones de police. Il convient cependant de relever que cette position dépasse le seul parti nationaliste flamand et que l'ensemble des partis néerlandophones portent globalement ces revendications de fusion.

Ainsi, le négociateur bruxellois de l'Open VLD, Frédéric De Gucht, a indiqué que son parti est également demandeur de réformes institutionnelles et d'une fusion des zones de police. Il a rappelé que c'était le cabinet d'E. Van den Brandt qui avait rédigé la note, sur la base du programme des partis néerlandophones associés, et qu'il convenait, selon lui, « de tenir compte des sensibilités de chacun pour avoir un document de départ dans les discussions ». Il est vrai que, si la note rejoint des aspects bien connus du programme institutionnel de la N-VA, les mesures institutionnelles contenues dans la « *supernota* » épousent tout autant le programme bruxellois des socialistes flamands,

¹⁷ Chambre des représentants, *Enquête parlementaire chargée d'examiner les circonstances qui ont conduit aux attentats terroristes du 22 mars 2016 dans l'aéroport de Bruxelles-National et dans la station de métro Maelbeek à Bruxelles, y compris l'évolution et la gestion de la lutte contre le radicalisme et la menace terroriste. Troisième rapport intermédiaire, sur le volet « architecture de la sécurité » fait au nom de la commission d'enquête parlementaire*, n° 1752/008, 15 juin 2017, p. 381.

¹⁸ *La Libre Belgique*, 19 novembre 2024.

¹⁹ *La Libre Belgique*, 27 novembre 2024.

²⁰ *L'Écho*, 15 novembre 2024.

lesquels revendiquent d'avoir été les premiers à demander une simplification du paysage institutionnel bruxellois. Le porte-parole de la secrétaire d'État Ans Persoons (Vooruit) a ainsi pu affirmer que, « sur les enjeux institutionnels, les partis néerlandophones défendent globalement les mêmes positions »²¹.

En matière de fusion, deux visions s'opposent de longue date, que l'on peut schématiquement résumer comme suit. Les partis néerlandophones considèrent que ces fusions doivent permettre d'arriver à une simplification des structures publiques et à une meilleure gouvernance. Jusqu'il y a peu, les partis francophones se rejoignaient sur un refus d'une telle opération, insistant sur la nécessité, selon eux, de maintenir une représentation fine de la population par le biais des institutions communales et faisant observer que bon nombre de zones de police du pays sont de taille plus modeste que les différentes zones bruxelloises, contestant l'argument d'une plus grande efficacité d'une potentielle zone bruxelloise unique.

Par-delà ces points de vue périodiquement remis en avant, l'une et l'autre thèses sont également alimentées par d'autres arguments, parfois moins explicités. D'une part, dans le chef de certains acteurs ou commentateurs, la fusion des six zones, et éventuellement celle des communes ou des institutions communales et du CPAS, est motivée par la volonté de réduire de manière conséquente le nombre de mandataires locaux, de conseillers de CPAS et de conseillers de zone de police. L'idée sous-jacente est que le monde politique bruxellois fourmille de mandataires dont l'utilité et la rémunération se justifient peu ou pas. D'autre part, il faut garder à l'esprit que les partis flamands pèsent peu au niveau communal – et, par conséquent, au niveau des CPAS et des zones de police – mais bénéficient d'une représentation garantie au niveau régional, et plus encore au niveau de la Commission communautaire commune (COCOM). Dès lors, il est dans leur intérêt de voir passer la gestion de ces compétences du niveau communal au niveau régional (ou, *a fortiori*, de la COCOM).

À l'approche des élections législatives du 9 juin 2024, il est apparu que ces positions traditionnelles avaient en partie évolué. En effet, le quotidien *La Libre Belgique* a mis en évidence que, dans le cadre de la préparation du test électoral proposé à ses lecteurs, deux partis francophones, Écolo et le MR, avaient répondu se prononcer pour une zone de police unique à Bruxelles, à la différence des autres partis francophones – Défi, Les Engagés et le PS – ainsi que du PTB, rappelant leur crainte que la création d'une seule zone de police pour toute la région bruxelloise nuise à la nécessaire proximité avec les citoyens²².

La formation d'un nouveau gouvernement fédéral, conduite par le président de la N-VA, B. De Wever, lui-même bourgmestre d'une ville – Anvers – de plus de 500 000 habitants et constituant une seule et même zone de police, va rendre le débat sur la fusion des six zones de police bruxelloises plus aigu et concret encore. En effet, si la législation sur les communes et les CPAS est une compétence régionale, c'est à l'Autorité fédérale qu'il appartient de décider du nombre de zones de police. Or, en

²¹ *La Libre Belgique*, 4 décembre 2024.

²² *La Libre Belgique*, 27 mai 2024.

janvier 2025, les négociateurs des cinq partis paraissent déterminés à aboutir, et ils semblent être parvenus à un accord sur la fusion des zones de police bruxelloises.

L'opposition des bourgmestres bruxellois à la fusion des zones de police

Les quatre bourgmestres bruxellois que comptent Les Engagés, parti impliqué dans le processus de négociation, expriment leur inquiétude au sujet des discussions en cours au niveau fédéral ainsi qu'à propos de la « *supernota* » institutionnelle des partis néerlandophones. Benoît Cerexhe (bourgmestre de Woluwe-Saint-Pierre), Christian Lamouline (Berchem-Sainte-Agathe), Claire Vandevivere (Jette) et Jean-Paul Van Laethem (Ganshoren) affirment leur opposition résolue à ces projets, considérant qu'il ne faut pas éloigner la police du citoyen et que les seules études réalisées à ce stade pointent justement le fait que ces fusions n'iraient pas dans le sens d'une plus grande efficacité. Ils déplorent la position du président de leur parti, Maxime Prévot, lequel s'est déclaré « plus ouvert à la fusion des polices pour l'opérationnel, pour l'optimisation des zones » et a estimé surprenant « le *statu quo* derrière lequel certains campent ». Aux yeux des quatre édiles locaux, cela montre que les négociateurs fédéraux n'ont pas une connaissance aussi fine des zones de police bruxelloises que les bourgmestres concernés. C. Lamouline estime que le financement fédéral n'est pas équitable pour Bruxelles et il invite à revoir la « norme KUL », qui détermine le montant des subventions fédérales aux zones de police locales. B. Cerexhe appelle quant à lui à une mobilisation des francophones « pour défendre Bruxelles, et résister aux visées institutionnelles de la N-VA et des partis flamands en général »²³.

Cette contestation s'élargit bientôt. Le 22 janvier, quatre bourgmestres issus de partis différents prennent la parole au nom de la conférence des bourgmestres bruxellois. Philippe Close (PS, bourgmestre de la Ville de Bruxelles), B. Cerexhe, Vincent De Wolf (MR, Etterbeek) et Olivier Maingain (Woluwe-Saint-Lambert, fraîchement retiré de Défi) s'opposent à la fusion des six zones de police, insistant sur le fait que celles-ci n'ont pas attendu le débat sur leur devenir pour développer entre elles des synergies et des collaborations. Selon eux, le problème se situe davantage dans le sous-financement des zones, et ils mettent notamment en cause la norme de financement KUL, établie lorsqu'il n'y avait que 900 000 habitants à Bruxelles (contre 1,2 million aujourd'hui) et seulement deux sommets européens par an²⁴.

Leur argumentation est fondée sur un rapport de l'association des communes bruxelloises, Brulocalis, s'appuyant sur une étude de l'Université de Gand qui, en 2018, attirait l'attention sur les bonnes collaborations existantes ou sur des « projets réalisés ou en cours – souvent méconnus semble-t-il – qui favorisent l'optimisation du fonctionnement policier global sur le territoire de la RBC [Région de Bruxelles-Capitale]

²³ *La Libre Belgique*, 17 janvier 2025.

²⁴ *Le Soir*, 23 janvier 2025.

sans qu'il soit question d'agrandissement d'échelle, à tout le moins territorial »²⁵. Les professeurs de l'Université de Gand estiment que l'agrandissement d'échelle n'est pas la panacée et que le volet financier ne doit pas être l'objectif premier. Plusieurs fusions ont eu lieu en Flandre. Une étude d'évaluation quantitative et qualitative relative à dix zones de police flamandes fusionnées a été réalisée par la même université et par le bureau IDEA consult et publiée par le Service public fédéral Intérieur en 2023. Il apparaît que la taille actuelle des six zones de police bruxelloises est beaucoup plus importante que celle des dix zones flamandes après fusion. Un autre document épinglé par Brulocalis indique qu'un des facteurs de réussite déterminant d'une fusion est l'homogénéité des zones²⁶. Or, souligne l'association des communes bruxelloises, l'étude de 2018 indiquait que le territoire bruxellois est extrêmement hétérogène. Les difficultés et obstacles que les zones de police de la capitale doivent surmonter diffèrent. Un point les rapproche toutefois : leur sous-financement. Brulocalis estime celui-ci à au moins un demi-milliard d'euros de la part de l'Autorité fédérale sous la législature en cours. L'absence d'actualisation de la norme KUL est notamment mise en cause. Le sous-financement fédéral contraint les communes à accroître leurs dotations aux zones, si bien que celles-ci comptent actuellement pour 15 % de leur budget ordinaire total. Au final, « ramené au nombre d'habitants, ce coût, avec 370,8 euros/hab., est deux fois plus élevé qu'en Wallonie (184 euros/hab.) et en Flandre (193 euros/hab.) »²⁷. Malgré cela, le personnel policier est insuffisant et 900 à 1 000 agents manquent par rapport au cadre prévu.

Le 29 janvier, dans un entretien au journal *L'Écho*, J. Moinil affiche à son tour son opposition à la fusion des six zones de police. Il ne s'agit pas d'un rejet de principe, mais d'une position nourrie par les circonstances, le procureur du Roi de Bruxelles pointant l'absence de chiffrage des implications budgétaires de la fusion, le risque que celle-ci n'accapare les énergies des policiers, et le *timing* de l'opération, alors que l'urgence est de lutter contre le trafic de drogue. Le même jour, l'unique député fédéral Défi et ancien président de ce parti, François De Smet, dépose une proposition de résolution défendant le maintien des six zones de police bruxelloises. Il y reprend, en les étoffant, de nombreux arguments avancés par Brulocalis et la Conférence des bourgmestres bruxellois, et pointe notamment le fait que la zone de police d'Anvers, dont la taille est exceptionnelle à l'échelle de la Belgique, n'est ni moins coûteuse ni plus efficace que les autres zones, de taille moindre²⁸.

Le 31 janvier, le formateur Bart De Wever se rend chez le Roi pour lui annoncer la conclusion d'un accord entre les cinq partis en négociation. En dépit des positions exposées ci-avant, l'accord de gouvernement Arizona prévoit la fusion des zones de police bruxelloises, ainsi qu'une réforme de la norme KUL pour revoir le montant des

²⁵ Conférence des bourgmestres / Brulocalis, *Conférence de presse 22 janvier 2025. Fonctionnement des zones de police*, <https://brulocalis.brussels>, p. 1.

²⁶ « Feuille de route-Fusion des zones de police-Aperçu schématique des principales étapes du processus de fusion », 6 janvier 2025, cité par Conférence des bourgmestres / Brulocalis, *Conférence de presse 22 janvier 2025, op. cit.*

²⁷ Conférence des bourgmestres / Brulocalis, *Conférence de presse 22 janvier 2025, op. cit.*, p. 9.

²⁸ Chambre des représentants, *Proposition de résolution visant au maintien des six zones de police pluricomunales en Région de Bruxelles-Capitale*, n° 734/1, 18 février 2025.

subventions fédérales allouées aux zones de police locales, ou encore la mise en place d'un « plan Canal » pour lutter contre le trafic de drogue en région bruxelloise, à l'instar de celui qui avait été mis en place en 2015 par le gouvernement Michel I (N-VA/MR/CD&V/Open VLD) pour lutter contre le terrorisme ²⁹.

Ces engagements du gouvernement en voie de se constituer suscitent des réactions de la part des bourgmestres bruxellois appartenant aux deux partis francophones de la nouvelle majorité. Les quatre bourgmestres Les Engagés refusent de participer au congrès qui approuve la participation de leur parti au gouvernement De Wever, tandis que le bourgmestre d'Uccle, Boris Dillies, est l'un des très rares membres du MR à s'abstenir lors du congrès équivalent de son parti, se disant « préoccupé » par l'inscription de la fusion des six zones de police en une seule dans l'accord de gouvernement ³⁰.

Fusionner, mais comment ?

Si le gouvernement fédéral est constitué le 3 février, la formation du gouvernement bruxellois se fait toujours attendre. En tout état de cause, l'exécutif qui adviendra ne pourra ni intégrer la totalité des cinq partis qui constituent l'Arizona ni – encore moins et sauf à être minoritaire dans les deux groupes linguistiques du parlement régional – s'y limiter et il devra, de ce fait, comprendre d'autres formations politiques, en ce compris certaines opposées à la fusion des six zones de police. Or cela n'est pas sans conséquence sur le projet de fusion porté par le nouveau gouvernement fédéral.

En effet, se pose une question juridique quant à la méthode nécessaire pour fusionner les zones de police bruxelloises. *A priori*, c'est au Roi qu'il revient, par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, d'adapter le découpage du pays en zones de police, et ce sur la base d'une proposition des ministres de l'Intérieur et de la Justice et après consultation des bourgmestres et des conseils communaux impliqués, et sur avis du procureur général et du gouverneur de province concernés ³¹.

Cependant, le 3 février, au micro de la VRT radio, le ministre bruxellois démissionnaire Bernard Clerfayt (Défi), en charge notamment des Pouvoirs locaux, affirme qu'une fusion des zones de police ne pourra se faire qu'avec l'accord du Parlement bruxellois. Il s'appuie sur une proposition de loi autrefois déposée par un député Open VLD, Tim Vandemput, selon lequel la voie la plus logique pour créer une police unique bruxelloise serait celle d'un remplacement des zones de police par l'Agglomération bruxelloise ³². L'article 53 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la sixième réforme de l'État précise que certaines compétences de l'Agglomération en matière de sécurité sont exercées par le ministre-président ou par le gouvernement de la Région bruxelloise,

²⁹ *Accord de coalition fédérale 2025-2029*, 31 janvier 2025, p. 141 et 146.

³⁰ Belga, 2 février 2025.

³¹ Article 9 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux.

³² Chambre des représentants, *Proposition de loi modifiant la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, en ce qui concerne la création d'une police métropolitaine bruxelloise*, n° 1254/001, 14 mai 2020.

ce dernier devant confier certaines de ces missions à un haut fonctionnaire. Ces compétences doivent être attribuées à l'Agglomération en vertu de 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 Constitution ³³. Plusieurs compétences en matière de sécurité ont donc été attribuées à l'Agglomération (cf. *supra*). Or, indique B. Clerfayt, l'avis du Conseil d'État joint à la proposition de loi de T. Vandenput stipule clairement « qu'aucune attribution ne peut être confiée à l'Agglomération bruxelloise, que ce soit par les communes, l'État ou la Province, sans l'accord du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale » ³⁴. En l'état actuel des choses, il paraît difficile de trouver au Parlement bruxellois une majorité susceptible d'appuyer une fusion des six zones de police sous la coupole de l'Agglomération.

Si le gouvernement fédéral choisit une autre voie que celle de l'Agglomération pour procéder à la fusion des zones de police bruxelloises, la direction de la zone unique reviendra aux 19 bourgmestres. Pour parvenir à un commandement unique, il faudra « bricoler » une solution. Le gouvernement fédéral pourrait aussi décider de transférer les compétences en matière de sécurité directement à la Région bruxelloise et non plus à l'Agglomération. Mais pour ce faire, il faudrait modifier la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, ce qui requiert une majorité des deux tiers dans les deux chambres du Parlement fédéral ainsi qu'une majorité absolue dans chaque groupe linguistique de la Chambre et du Sénat, ce qui ne paraît pas acquis.

Un autre type d'obstacle pourrait se dresser devant le gouvernement fédéral. Le président de la fédération bruxelloise du PS, Ahmed Laaouej, envisage d'engager une procédure en conflit d'intérêt pour geler le projet de fusion. Il compte pour cela sur le soutien de personnalités politiques du MR et des Engagés opposées à la fusion et qui, « le moment venu », pourraient concourir au déclenchement d'une telle procédure ³⁵ par laquelle le Parlement bruxellois ferait savoir qu'il s'estime gravement lésé par un projet de loi en discussion au sein d'une autre assemblée parlementaire ; une telle procédure permet de suspendre le processus législatif (pendant 60 jours), mais non de l'arrêter.

Interrogé dans *La Libre Belgique* du 10 mars, le ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, Bernard Quintin (MR), lève un coin du voile sur ses intentions pour mettre en œuvre l'accord de gouvernement et fusionner les six zones de police bruxelloises. S'il n'a pas encore fixé de calendrier pour ce faire mais souhaite avancer sans tarder, il indique que le futur dispositif prévoira qu'un chef de corps dirigera la zone, qu'un conseil de police sera installé, dont la composition dérivera de celle des conseils communaux, et qu'« un bourgmestre sera élu par ses pairs » ³⁶. S'il ne le dit pas clairement dans cette interview, il est permis de croire que, comme dans le cas actuel des zones de police

³³ *Moniteur belge*, 31 janvier 2014.

³⁴ Belga, 3 février 2025. L'extrait cité provient de l'avis du Conseil d'État n° 67.649/2 du 13 juillet 2020, repris dans Chambre des représentants, *Proposition de loi modifiant la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, en ce qui concerne la création d'une police métropolitaine bruxelloise*, n° 1254/002, 27 juillet 2020, p. 9.

³⁵ BX1, 4 février 2025.

³⁶ *La Libre Belgique*, 10 mars 2025.

pluricommunales, le ministre prévoit que l'ensemble des 19 bourgmestres bruxellois composeront le collège de la zone unique, sous la présidence de l'un d'entre eux. Il évoque un futur contact collectif avec les bourgmestres mais ne fait pas allusion à pareille rencontre avec les autorités régionales bruxelloises – ce qui peut tenir à la situation d'affaires courantes dans laquelle est plongé le gouvernement bruxellois depuis juin 2024. Au vu de ces éléments, on peut considérer que l'intention de B. Quintin n'est pas de poursuivre la piste de la fusion des zones de police dans le cadre de l'Agglomération bruxelloise, mais dans celui de l'article 9 de la loi du 7 décembre 1998.

Enfin, dans ce contexte d'insécurité et de débat sur l'opportunité de fusionner ou non les six zones de police bruxelloises, le Grand Baromètre mené périodiquement par divers médias révèle qu'une large majorité de citoyens se déclarent favorables à la mise sur pied, rapidement, d'une zone de police unifiée à Bruxelles : tel est le cas de 77 % des personnes interrogées en Flandre, de 60 % en Wallonie et de 63 % parmi les premiers concernés, les répondants bruxellois ³⁷.

*

* *

Aujourd'hui, il n'est plus permis de parler seulement de « sentiment d'insécurité ». Celle-ci s'est bel et bien installée sur le territoire de la Région bruxelloise, comme en atteste la multiplication des fusillades liées au trafic de stupéfiants. Les quartiers populaires sont les plus affectés et leurs habitants sont particulièrement exposés. On ne s'étonnera donc pas que ceux-ci demandent davantage de sécurité. Les polices locales tentent de répondre à cette demande mais leurs moyens sont limités face à un problème qui relève d'échelons de pouvoir supérieurs et qui présente une dimension internationale.

Le développement de l'insécurité à Bruxelles remet de façon récurrente à l'agenda la question de la fusion des zones de police bruxelloises. Deux conceptions s'affrontent.

D'une part, vu la gravité de la situation, les partis flamands réaffirment (non sans arrière-pensées communautaires) la nécessité d'organiser une plus grande harmonie dans le fonctionnement des polices locales en les plaçant sous un commandement unique ; certains partis francophones sont désormais sensibles à cette option et les partenaires de la majorité Arizona (Les Engagés et le MR) s'y sont ralliés dans le cadre de l'accord de gouvernement – non sans que cela provoque quelques tensions en leur sein.

D'autre part, d'autres partis et les bourgmestres bruxellois mettent l'accent sur la bonne collaboration des six zones de police bruxelloises et sur l'importance d'une certaine proximité, les problèmes étant très différents d'une zone à l'autre ; ils revendiquent

³⁷ *Le Soir*, 17 mars 2025.

(non sans conséquences sur la préservation de nombreux mandats) le maintien des six zones.

L'accord de gouvernement Arizona a tranché en faveur de la première option, qui semble aussi récolter l'appui d'une large part de l'opinion publique. La fusion des zones de police bruxelloises en une zone unique ne sera toutefois pas nécessairement simple à mettre en œuvre et différentes pistes peuvent être envisagées pour y parvenir. Surtout, il n'est pas assuré que la décision du nouveau gouvernement fédéral parviendra à susciter l'approbation des dirigeants locaux qui, actuellement, y sont farouchement opposés. Pas plus que cette fusion ne peut garantir une baisse rapide, ou même à plus long terme, de l'insécurité qui gangrène actuellement la Région bruxelloise. Enfin, dans une situation de crise politique au niveau régional, il est peu probable que la satisfaction d'une vieille demande des partis néerlandophones sans contrepartie pour les francophones favorise l'assouplissement des positions en présence et la conclusion rapide d'un accord de gouvernement au niveau bruxellois, et ce plus de neuf mois après les élections.

Pour citer cet article : Jean-Paul NASSAUX, « La sécurité à Bruxelles et le projet de fusion des zones de police », *Les @nalyzes du CRISP en ligne*, 20 mars 2025, www.crisp.be.