



LES DÉFUSIONS DES ZONES DE POLICE : RENFORCEMENT OU INSTABILITÉ DU PAYSAGE POLICIER ?

Document de vision n° 8 de l'Inspecteur général et de l'Inspecteur général adjoint – 25.04.2023

1. Introduction

Il n'est malheureusement pas possible de répondre d'une manière univoque à la question de savoir si les défusions de zones de police, auxquelles la police belge est confrontée en 2023, renforcent le paysage policier ou créent davantage d'instabilité. Sommes-nous confrontés à un "wicked problem"¹ ? Les "wicked problems" sont des problèmes comportant de nombreux facteurs interconnectés qui les rendent apparemment impossibles à résoudre. L'une des dix caractéristiques d'un "wicked problem" est que "les planificateurs et/ou les concepteurs n'ont pas le droit de se tromper", c'est-à-dire que les planificateurs peuvent résoudre les problèmes de manière préventive s'ils prennent les bonnes décisions. Il convient d'observer que cela n'est pas évident dans un État fédéral. En effet, après six réformes de l'État, le pouvoir décisionnel n'appartient plus exclusivement au gouvernement fédéral et au parlement fédéral. Les régions et les communautés disposent elles aussi de pouvoirs étendus. Comme la structure de l'État belge est toujours en discussion, la police belge n'y échappe pas non plus. Ces dernières années surtout, de plus en plus d'acteurs remettent en question cette structure policière, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la police.

Dans le contexte de ce document de vision, on peut déjà se demander si le gouvernement qui a donné naissance aux fusions de communes, le gouvernement flamand, était suffisamment conscient de l'impact que ces fusions auraient ou pourraient avoir sur les zones de police. Une question similaire peut également être posée au gouvernement fédéral. Ces autorités ont-elles suffisamment coopéré ? La description des problèmes générés par une défusion donnera au lecteur, on l'espère, une réponse claire à cette question.

La problématique en Flandre :

Tant l'accord de coalition flamand 2014 - 2019 que celui de 2019 - 2024² s'engagent fermement à encourager³ la fusion de communes. Ainsi, les communes flamandes peuvent bénéficier d'une reprise (d'une partie) de leurs dettes⁴ par le gouvernement flamand, à condition d'avoir demandé une fusion.

¹ <https://www.interaction-design.org/literature/topics/wicked-problems>

² <https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/strategische-projecten/fusie>

³ <https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/strategische-projecten/fusie-van-gemeenten/stimuleringsbeleid>

⁴ <https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/nieuws/vlaamse-regering-keurt-regels-rond-schuldovername-bij-fusies-principieel-goed>



Les fusions des communes concernées prendront effet le 01.01.2025. Dans le passé, cela a déjà abouti à la création d'un certain nombre de nouvelles communes⁵ dans le nord du pays.

Tout comme les communes, les zones de police peuvent également fusionner. Un exemple récent en est la création, le 01.01.2023, de la zone de police "RIVIERENLAND", qui résulte de la fusion des zones de police "KLEIN-BRABANT"⁶ et "MECHELEN-WILLEBROEK"⁷. La PZ CARMA⁸ est un autre bel exemple d'une telle fusion. D'autres exemples encore sont décrits et analysés dans l'étude⁹ "Évaluation de 10 zones de police fusionnées : qu'avons-nous appris ? »

Cependant, l'objectif de la présente contribution n'est pas de se pencher sur le sujet des fusions des zones de police, mais bien sur les défusions. Une défusion se produit lorsqu'une commune quitte une zone de police parce qu'elle fusionne avec une commune d'une autre zone de police. D'après les informations disponibles dans la presse, mais aussi en vertu de ce que le gouvernement flamand¹⁰ a publié sur son site internet, il semble que les zones de police suivantes seront ou pourraient être confrontées à une défusion : MIDOW¹¹, MINOS¹², REGIO PUYENBROECK¹³, KRUIBEKE-TEMSE¹⁴ et le KANTON BORGLOON¹⁵. Il s'agit d'une liste limitative et la situation peut toujours changer, le site¹⁶ de l'Association flamande des villes et communes donne un état des lieux de nouvelles fusions de communes et des fusions et défusions de zones de police qui en résultent.

2. Compétence de l'Inspection générale

Ce document de vision découle de la mission reprise dans l'article 5 de la loi du 15.05.2007 sur l'Inspection générale, à savoir qu'elle "veille à optimiser le fonctionnement de la police fédérale et de la police locale, ainsi que de leurs composantes". L'Inspection générale s'est saisie d'office pour examiner cette problématique.

⁵ À titre d'exemple, on peut citer les municipalités suivantes :

- Oudsbergen" : fusion de Meeuwen-Gruitrode et Opglabbeek
- Pelt" : fusion de Neerpelt et Overpelt
- Puurs-Sint-Amands" : fusion de Sint-Amands et Puurs
- Aalter" : fusion d'Aalter et de Knesselare
- Deinze" : fusion de Deinze et Nevele
- Lievegem" : fusion de Lovendegem, Zomergem et Waarschoot
- Kruisem" : fusion de Kruishoutem et Zingem

⁶ La zone comprend les communes de Bornem et Puurs-Sint-Amands et est située dans la province d'Anvers.

⁷ La ZP "MECHELEN-WILLEBROEK" était quant à elle déjà issue de la fusion de la ZP MECHELEN et de la ZP WILLEBROEK.

⁸ https://nl.wikipedia.org/wiki/Politiezone_CARMA

⁹ <https://www.ideaconsult.be/images/eindrapport-evaluatie-gefuseerde-politiezones-finaal-nl.pdf>

¹⁰ <https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/strategische-projecten/fusie>

¹¹ Cette zone comprend les communes de Meulebeke, Ingelmunster, Dentergem, Oostrozebeke et Wielsbeke et est située dans la province de Flandre occidentale.

¹² Cette zone comprend la ville de Mortsel et les communes de Boechout, Borsbeek, Wijnegem et Wommelgem et est située dans la province d'Anvers.

¹³ Cette zone comprend les communes de Lochristi, Moerbeke, Wachtebeke et Zelzate et est située dans la province de Flandre orientale.

¹⁴ Les deux communes de cette zone de police appartiennent à la province de Flandre orientale.

¹⁵ Cette zone comprend les communes d'Alken, Borgloon, Heers, Kortesseem et Wellen et est située dans la province du Limbourg.

¹⁶ <https://www.vvsg.be/bestuur/samenwerking-verzelfstandiging/fusies>



Inspection générale de la police fédérale et locale
document de vision n° 8 - 25.04.2023

LES DÉFUSIONS DES ZONES DE POLICE : RENFORCEMENT OU INSTABILITÉ DU PAYSAGE POLICIER ?

3. Étude plus approfondie des zones de police confrontées à la défusion

En préambule, il convient de préciser les trois options qui s'offrent à une zone de police à la suite du départ d'une commune :

- Les communes restantes continuent à coopérer au sein de la zone de police existante.
- Les communes restantes choisissent de fusionner la zone de police existante avec une ou plusieurs autres zones de police.
- Les communes restantes partent chacune de leur côté et cherchent indépendamment l'une de l'autre une nouvelle zone de police à rejoindre.

3.1. ZP MIDOW

La ZP MIDOW appartenant à la province de Flandre occidentale se compose des communes de Meulebeke, Ingelmunster, Dentergem, Oostrozebeke et Wielsbeke.



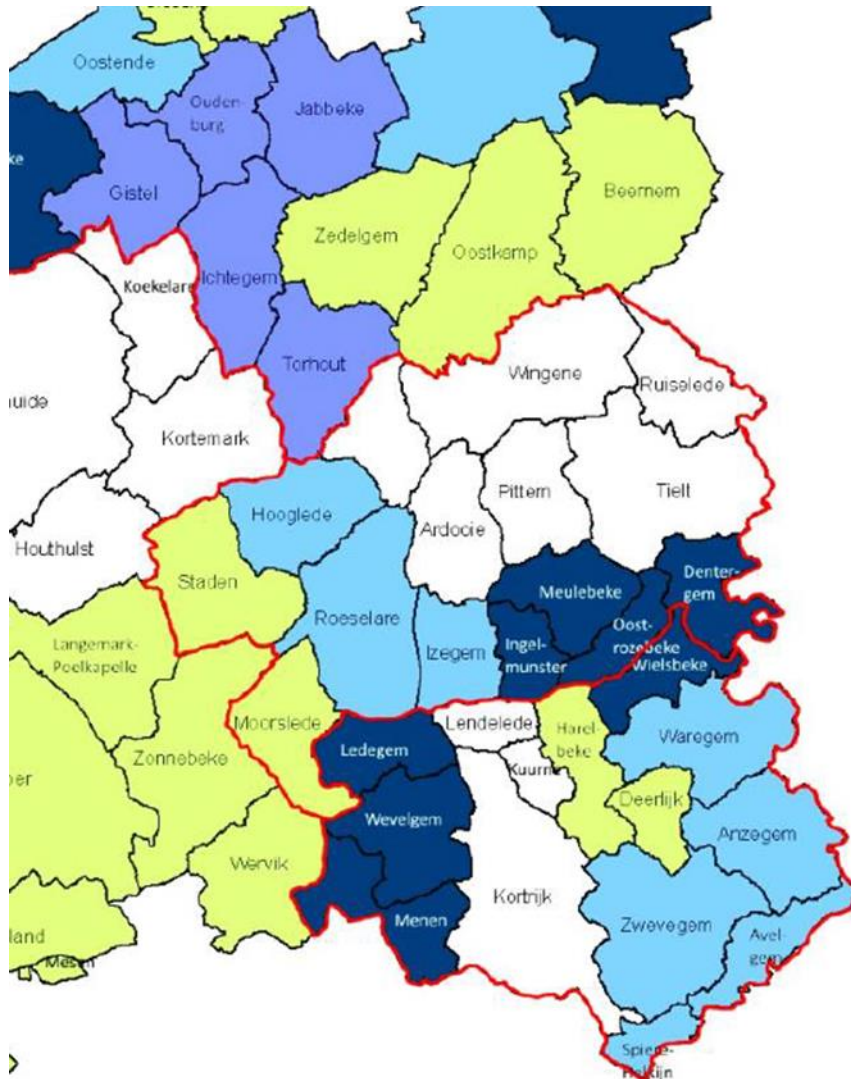
Bien qu'un processus de fusion officiel n'ait pas encore été décidé, la presse¹⁷ montre que des discussions exploratoires ont déjà eu lieu entre la commune de Meulebeke, d'une part, et la ville de Tielt et la commune de Pittem, d'autre part. Ces deux dernières entités font partie de la ZP REGIO TIELT¹⁸.

Un aperçu des zones de police avoisinantes dans la province de Flandre occidentale clarifie certaines choses:

¹⁷ <https://www.focus-wtv.be/nieuws/tielt-staat-open-voor-fusie-met-buurgemeenten-meulebeke-en-pittem>

¹⁸ Cette zone comprend la ville de Tielt et les communes de Lichtervelde, Ardoioie, Wingene, Pittem et Ruiselede.





19

Le 28.03.2023, les collègues de police de la ZP MIDOW et de la ZP RIHO²⁰ ont décidé d'entamer des négociations en vue d'une fusion²¹. La publication de cette décision dans la presse a entraîné une réaction²² de la zone de police voisine, la ZP REGIO TIELT²³. Le conseil de police de la PZ REGIO TIELT a "regretté d'apprendre par les médias que nous pourrions nous aussi participer à cette fusion annoncée à l'avenir. S'il existe des projets ou des idées en ce sens, il semble évident que les autorités de police concernées en discutent en toute transparence". Cela signifie que si Meulebeke quitte la ZP MIDOW, il y aura une défusion de cette ZP, suivie d'une fusion avec une autre zone de police (la ZP RIHO).

¹⁹ Les limites des zones de secours sont indiquées par une ligne rouge.

²⁰ Cette zone de police est constituée des villes de Roeselare et d'Izegem ainsi que de la commune de Hooglede.

²¹ <https://www.hln.be/roeselare/politiezones-riho-en-midow-willen-fusioneren-verkennende-gesprekken-worden-opgestart~a6b0d886/>

²² <https://www.focus-wtv.be/nieuws/fusieplannen-politie-regio-tielt-verbaasd-over-fusiegesprekken-tussen-riho-en-midow>

²³ Waartoe, naast de stad Tielt, de gemeenten Ardoeie, Lichtervelde, Pittern, Ruisselede en Wingene behoren.

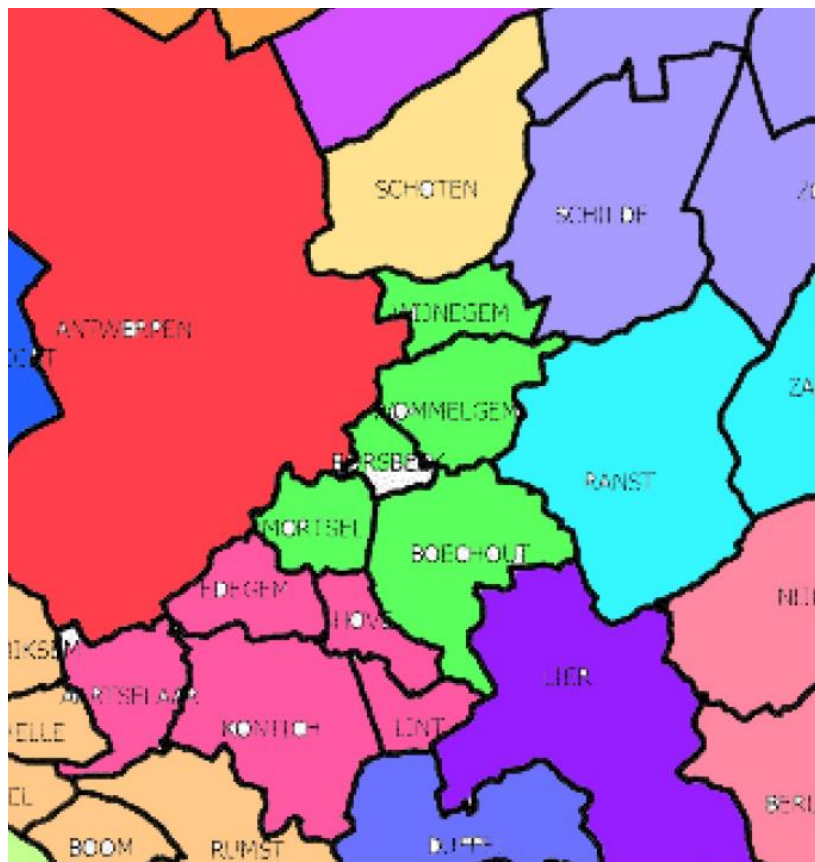


3.2. ZP MINOS

La ZP MINOS, qui appartient à la province d'Anvers, se compose de la ville de Mortsel et des communes de Boechout (avec la commune de Vremde), Borsbeek, Wijnegem et Wommelgem.

La commune de Borsbeek a exprimé son intention de fusionner avec la ville d'Anvers, qui forme une zone uncommunale en termes de police.

La vue d'ensemble qui suit permet de clarifier certaines choses :



Inspection générale de la police fédérale et locale
document de vision n° 8 - 25.04.2023

LES DÉFUSIONS DES ZONES DE POLICE : RENFORCEMENT OU INSTABILITÉ DU PAYSAGE POLICIER ?

Si la commune de Borsbeek devait quitter la ZP MINOS, cette zone de police pourrait continuer d'exister sans cette commune. Si cela n'était pas le cas,²⁴ les communes restantes pourraient rejoindre les zones de police suivantes :

- Possibilités de fusion au niveau de la police en ce qui concerne la ville de Mortsel :
 - o avec la ZP ANTWERPEN ;
 - o avec la ZP HEKLA, qui comprend les communes de Hove, Edegem, Kontich, Lint et Aartselaar ;
 - o avec la création d'une nouvelle ZP.

- Possibilités de fusion au niveau de la police en ce qui concerne la commune de Boechout :
 - o avec la ZP HEKLA, qui comprend les communes de Hove, Edegem, Kontich, Lint et Aartselaar ;
 - o avec la ZP ZARA, qui comprend les communes de Zandhoven et de Ranst ;
 - o avec la ZP LIER ;
 - o avec la création d'une nouvelle ZP.

- Possibilités de fusion au niveau de la police en ce qui concerne la commune de Wommelgem :
 - o avec la ZP ZARA, qui comprend les communes de Zandhoven et de Ranst ;
 - o avec la ZP ANTWERPEN ;
 - o avec la ZP VOORKEMPEN, qui comprend les communes de Brecht, Malle, Schilde et Zoersel.
 - o avec la création d'une nouvelle ZP.

- Possibilités de fusion au niveau de la police en ce qui concerne la commune de Wijnegem :
 - o avec la ZP SCHOTEN ;
 - o avec la ZP ANTWERPEN ;
 - o avec la ZP VOORKEMPEN, qui comprend les communes de Brecht, Malle, Schilde et Zoersel.
 - o avec la création d'une nouvelle ZP.

3.3. ZP REGIO PUYENBROECK

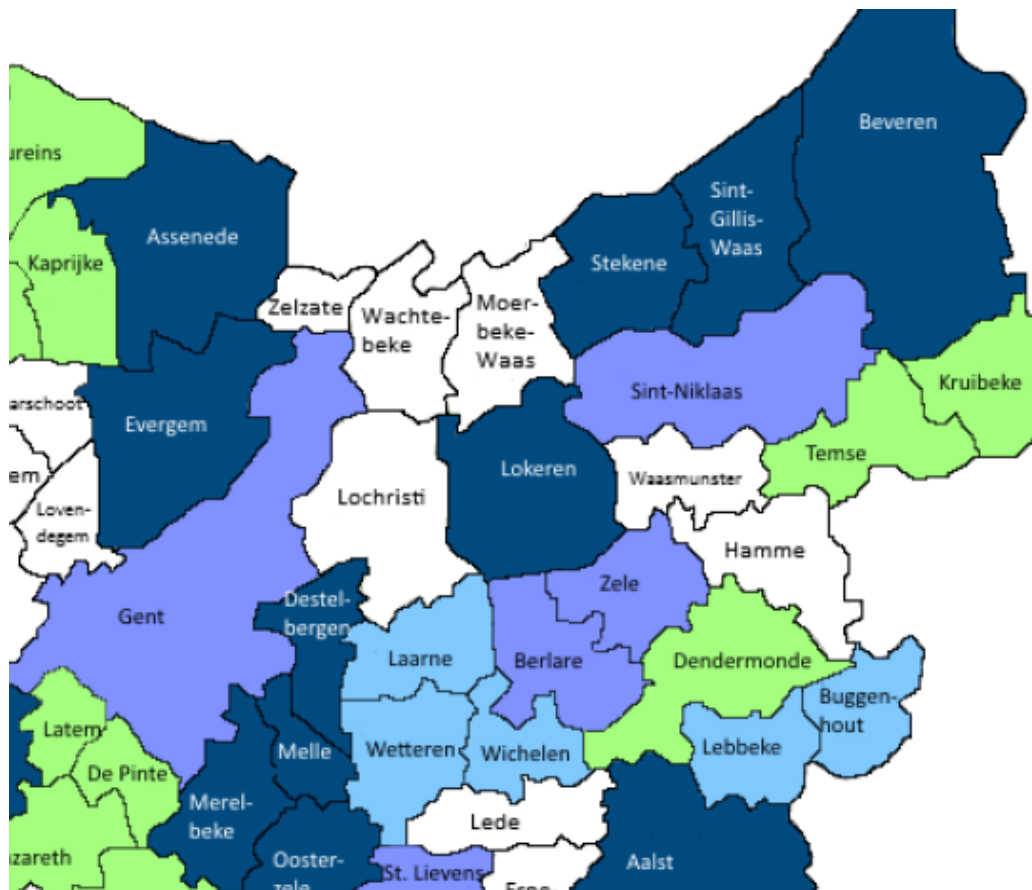
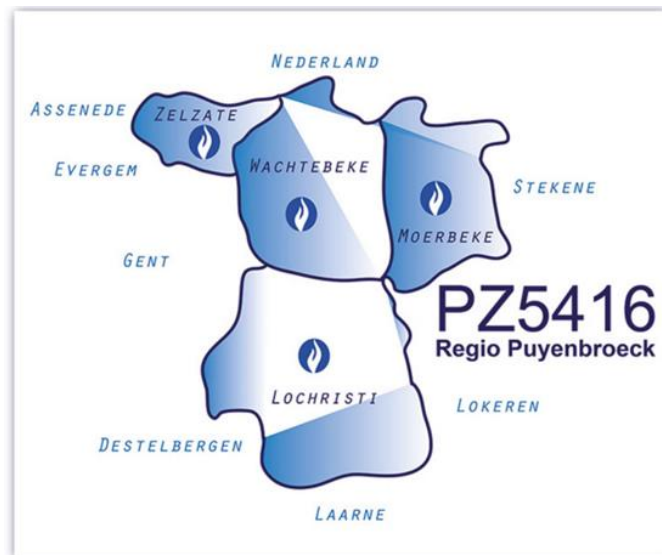
La ZP REGIO PUYENBROECK, qui appartient à la province de Flandre Orientale, se compose des communes suivantes : Zelzate, Wachtebeke, Lochristi et Moerbeke.

La commune de Moerbeke a annoncé qu'elle fusionnerait avec la ville de Lokeren, qui forme une zone unicomunale en termes de police. Les communes de Wachtebeke et Lochristi ont annoncé qu'elles allaient également fusionner.

L'aperçu suivant clarifie la situation.

²⁴ Il s'agit d'un exercice purement théorique visant à obtenir une vue d'ensemble de ce qui est possible.





La ZP REGIO PUYENBROECK peut décider de continuer à exister en tant que zone de police sans la commune de Moerbeke. Si cette décision n'était pas prise,²⁵ les communes restantes pourraient rejoindre les zones de police suivantes :

²⁵ Il s'agit d'un exercice purement théorique visant à obtenir une vue d'ensemble de ce qui est possible.



- Possibilités de fusion au niveau de la police en ce qui concerne la ville de Zelzate :
 - o Avec la ZP ASSENEDE-EVERGEM ;
 - o avec la ZP GENT ;
 - o avec la création d'une nouvelle ZP.
- Possibilités de fusion policière pour la nouvelle commune fusionnée (à créer) de Wachtebeke-Lochristi :
 - o avec la ZP REGIO RHODE EN SCHELDE, qui comprend les communes de Destelbergen, Melle, Merelbeke et Oosterzele ;
 - o avec la ZP WETTEREN/LAARNE/WICHELEN.
 - o avec la ZP GENT ;
 - o avec la ZP LOKEREN ;
 - o avec la création d'une nouvelle ZP²⁶.

Une séance d'information organisée le 18.04.2023²⁷ a révélé que toutes les possibilités de fusions de zones de police sont encore exploitées, mais aussi que *"les bourgmestres attendent avec impatience les initiatives promises par l'actuel ministre de l'intérieur pour l'extension des zones de police"*.

3.4. ZP KRUIBEKE-TEMSE

Comme son nom l'indique, la zone de police comprend les communes de Kruibeke et de Temse, qui appartiennent toutes deux à la province de Flandre orientale.

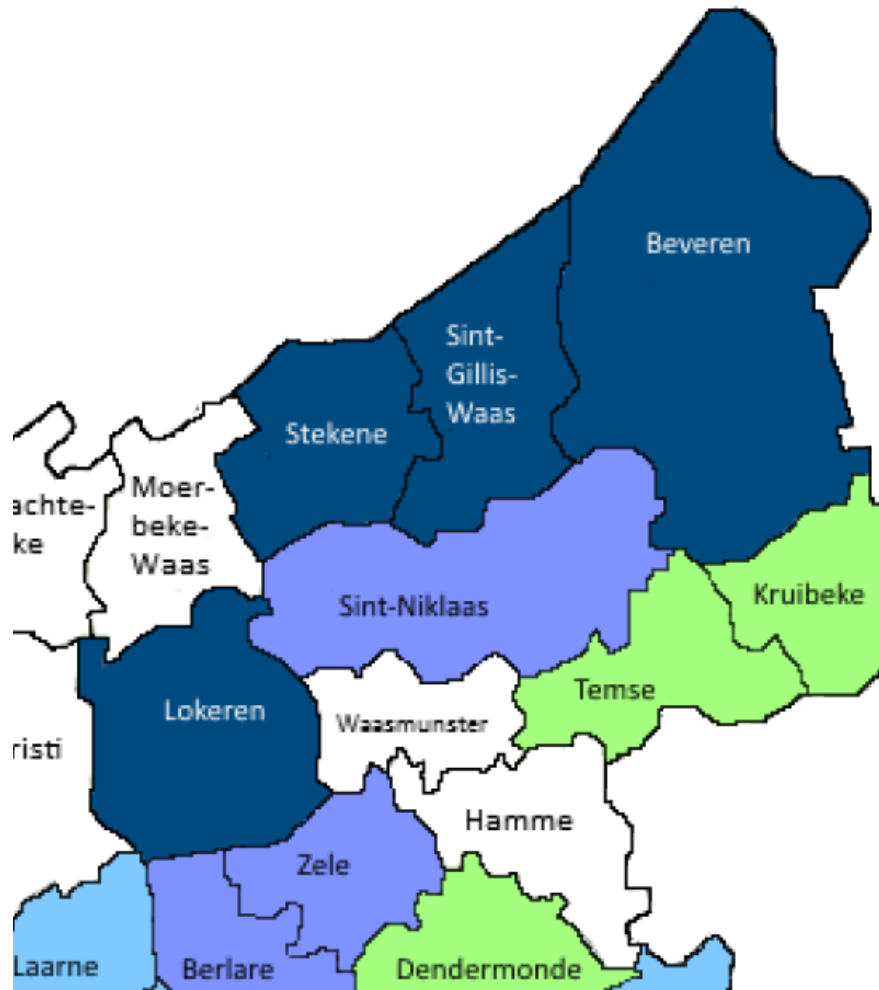
La commune de Kruibeke est en pourparlers de fusion avec la commune de Beveren. En outre, Beveren est également en pourparlers de fusion avec Zwijndrecht. Cette dernière commune ne fait pas partie de la province de Flandre orientale, et donc de l'arrondissement judiciaire concerné, mais de la province d'Anvers et de l'arrondissement judiciaire concerné. La zone de police WANO, à laquelle appartiennent les communes de Beveren, Sint-Gillis-Waas et Stekene, mène des entretiens d'association avec la commune de Zwijndrecht dans l'attente d'une modification de la loi par laquelle Zwijndrecht serait transférée à la province de Flandre orientale ou d'une modification de la loi par laquelle une coopération/fusion au-delà des frontières provinciales et de l'arrondissement judiciaire deviendrait possible²⁸.

²⁶ Si la commune de Zelzate devait faire partie de la ZP d'ASSENEDE-EVERGEM, la commune de fusion de Wachtebeke-Lochristi pourrait également fusionner avec cette ZP.

²⁷ https://m.nieuwsblad.be/cnt/dmf20230418_97430649

²⁸ L'article 9 de la LPI prévoit : « *Après que l'avis des bourgmestres concernés, qui consultent les conseils communaux à cet effet, ainsi que l'avis du procureur général et du gouverneur aient été recueillis sur une proposition de répartition du ministre de l'Intérieur, le Roi divise, par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres sur la proposition des ministres de l'Intérieur et de la Justice, le territoire des provinces et celui de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale en zones de police. Pour ce faire, les limites des arrondissements judiciaires sont respectées, sauf en ce qui concerne les communes ressortissant à plusieurs arrondissements judiciaires* ».





La commune de Temse pourrait décider, après que Kruibeke ait quitté la zone de police, d'adopter la structure d'une zone uncommunale. Plus loin dans ce document de vision, la question se posera encore de savoir si cela est possible dans le cadre de la législation qui est d'application.

Les possibilités de fusion²⁹ suivantes au niveau de la police existent pour la commune de Temse :

- avec la ZP HAMME-WAASMUNSTER ;
- avec la ZP SINT-NIKLAAS ;
- avec la ZP WAASLAND-NOORD, qui comprend les communes de Beveren, Sint-Gillis-Waas et Stekene ;
- avec la ZP RIVIERENLAND, étant entendu que cette ZP se trouve de l'autre côté de l'Escaut et qu'elle appartient également à une autre province, à savoir Anvers.
- avec la création d'une nouvelle ZP.

Un article de presse³⁰ du 19.04.2023 révèle qu'une étude a été demandée à l'Université de Gand afin de pouvoir prendre une décision fondée. Le bourgmestre de Temse est d'ores et déjà favorable à "une

²⁹ Il s'agit d'un exercice purement théorique visant à obtenir une vue d'ensemble de ce qui est possible.

³⁰ https://www.gva.be/cnt/dmf20230418_95336078



grande zone de police au pays de Waes", mais doit constater "que toutes les communes de Waes ne sont pas encore ouvertes à cette idée".

2.4. ZP KANTON BORGLOON

La ZP KANTON BORGLOON, située dans la province du Limbourg, comprend les communes d'Alken, Borgloon, Heers, Kortessem et Wellen. Selon les dernières informations, deux communes quittent cette zone de police, la ville de Borgloon et la commune de Kortessem. En effet, la ville de Borgloon fusionnera avec la ville de Tongres, qui appartient à la ZP TONGEREN-HERSTAPPE. La commune de Kortessem fusionnera avec la ville de Hasselt, qui appartient à la ZP LIMBURG REGIO HOOFDSTAD auquel appartiennent les communes de Diepenbeek, Halen, Hasselt, Herk-de-Stad, Lummen et Zonhoven.

L'aperçu ci-dessous permet de mieux comprendre la situation :



La défusion signifie que les communes d'Alken, Heers et Wellen devront chercher une nouvelle zone de police. Le maintien de la ZP Kanton Borgloon n'est en tout cas pas possible car la commune de Heers n'a plus de territoire contigu avec les communes d'Alken et de Wellen.

Les possibilités pour les communes d'Alken, Heers et Wellen de rejoindre une zone de police existante sont :



- Possibilités de fusion au niveau de la police en ce qui concerne Alken :
 - o avec la ZP SINT-TRUIDEN-GINGELOM-NIEUWERKERKEN ;
 - o avec la ZP LIMBURG REGIO HOOFDSTAD ;
 - o avec la création d'une nouvelle ZP.

- Possibilités de fusion au niveau de la police en ce qui concerne la commune de Heers³¹ :
 - o avec la ZP SINT-TRUIDEN-GINGELOM-NIEUWERKERKEN ;
 - o avec la nouvelle ZP BORGLOON-TONGEREN-HERSTAPPE ;
 - o avec la création d'une nouvelle ZP.

- Possibilités de fusion au niveau de la police en ce qui concerne la commune de Wellen :
 - o avec la ZP LIMBURG REGIO HOOFDSTAD ;
 - o avec la ZP SINT-TRUIDEN-GINGELOM-NIEUWERKERKEN ;
 - o avec la nouvelle ZP BORGLOON-TONGEREN-HERSTAPPE ;

3.5. Conclusions partielles

Une première observation importante de ce chapitre est que la fusion de communes appartenant à des zones de police différentes entraîne irrévocablement une défusion de la zone de police qui doit céder une commune. Dans ce cas, l'impact d'une défusion de zone de police n'est pas limité à la zone de police qui défusionne et à la zone de police que la commune défusionnée rejoint, mais peut également s'étendre à un territoire plus large.

Une deuxième observation est que les communes sont entièrement libres de choisir la zone de police à laquelle elles souhaitent adhérer. La question est de savoir si la constitution des zones de police en 2001 s'est faite de manière cohérente et si nous ferons mieux en 2023, partant du principe qu'on doit arriver à un paysage policier cohérent. Cette cohérence est nécessaire pour l'Inspection générale, qui part du principe que la sécurité exige une approche uniforme. D'autres pays dont le paysage policier comprend des services de police locaux et fédéraux évoluent également vers une approche plus uniforme. Il s'agit notamment de la Grande-Bretagne et du Québec³².

Une troisième observation importante est qu'en fusionnant deux communes, il y a sans aucun doute une plus-value pour les deux communes concernées, mais que cette plus-value est plus limitée pour les zones de police en termes d'échelle, ce qui est recherché par le monde scientifique³³ entre autres, mais aussi par l'Inspection générale³⁴. En effet, les économies d'échelle de la police devraient servir à améliorer les services aux citoyens et à rendre la police plus efficace. Dans la pratique, cependant, c'est le contraire qui risque de se produire, la fusion de communes conduisant dans certains cas à une "réduction d'échelle" de la zone de police.

³¹ D'un point de vue hypothétique, la commune de Heers pourrait même rejoindre la ZP HESBAYE, ce qui n'est toutefois pas possible car les deux entités appartiennent à une zone linguistique différente.

³² Voir les pages 36 et suivantes du document de vision de l'Inspection générale sur l'avenir de la police, <https://www.aigpol.be/sites/aigpol/files/downloads/202211~2.PDF>

³³ Ces études peuvent être consultées, entre autres, via l'adresse suivante : <https://lib.ugent.be/nl/catalog/rug01:002770759> et <https://www.vvsg.be/nieuws/evaluatie-van-de-10-gefuseerde-politiezones-wat-hebben-we-geleerd>

³⁴ Voir le document de vision de l'Inspection générale sur l'avenir de la police, <https://www.aigpol.be/sites/aigpol/files/downloads/202211~2.PDF>, à partir de la page 28.



Une quatrième observation tout aussi importante est la constatation que l'évolution en Flandre concernant les fusions de communes ne se produit pas dans les deux autres régions du pays. Ni la région Wallonne, ni la région de Bruxelles-Capitale ne sont confrontées à une politique de fusions de communes³⁵ et en conséquence, à un mouvement de défusion/fusion des zones de police. Cette observation pourrait conduire à une structure policière fondamentalement différente selon la région concernée.

Une cinquième observation importante découle du fait que les zones de police auxquelles une commune demande à adhérer ne sont pas obligées d'intégrer cette commune. Cela signifie qu'il existe un risque que certaines communes soient obligées de continuer à fournir des services de police en tant que zone uncommunale, même si elles ne le souhaitent pas. Le service de police aux citoyens pourrait ainsi être compromis et une telle zone à une seule commune risque de perdre de son efficacité.

4. La législation existante sur les défusions n'est pas (suffisamment) claire

L'article 91/11 de la loi sur la police intégrée stipule ce qui suit concernant la défusion des zones de police : "*La modification visée à l'article 9³⁶, alinéa 3, 3, donne lieu à l'institution simultanée de plusieurs zones de police nouvelles suite à la scission d'une ou plusieurs zones de police pluricommunale anciennes. Cette modification doit avoir une plus-value opérationnelle ou organisationnelle*".

En ce qui concerne la défusion des zones de police, la ministre de l'Intérieur VERLINDEN a répondu de la manière suivant à une question parlementaire³⁷ : "*Lorsque des communes appartenant à une autre zone de police fusionnent, il doit d'abord y avoir une séparation au niveau de la police pour suivre le mouvement au niveau communal. Une commune quitte alors sa propre zone de police et est absorbée par l'autre. Les économies d'échelle ont alors intérêt à avoir une valeur ajoutée opérationnelle ou organisationnelle. Il ne s'agit pas d'imposer des économies d'échelle, mais de les encourager sur la base de constats scientifiques. L'équipe de consultants de la Direction générale sécurité et prévention peut guider les zones de police à cet égard et partager les bonnes pratiques*".

La lecture des travaux parlementaires relatifs à l'introduction des articles 91/11³⁸ et suivants de la LPI apporte des informations complémentaires. La "valeur ajoutée opérationnelle et organisationnelle" à laquelle se réfère le ministre est mentionnée dans la discussion parlementaire du 29.02.2016". Le texte

³⁵ A l'exception des entités de Bastogne et Bertogne, voir <https://www.rtf.be/article/un-pas-de-plus-vers-la-fusion-des-communes-de-bastogne-et-de-bertogne-11143021>

³⁶ L'article 9 de la LPI stipule : "*Après consultation des bourgmestres concernés, qui consultent les conseils communaux à ce sujet, du procureur général et du gouverneur sur proposition de division du ministre de l'Intérieur, le Roi, par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, sur proposition des ministres de l'Intérieur et de la Justice, divise le territoire des provinces et de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale en zones de police. A cet effet, les limites des arrondissements judiciaires sont respectées, sauf pour les communes appartenant à plusieurs arrondissements judiciaires.*

Une zone de police est constituée d'une ou plusieurs communes. La zone pluri-communale est dotée de la personnalité juridique.

Le présent article s'applique également aux modifications des limites des zones de police établies autres que celles visées au titre II, chapitre VII, dans la mesure où elles n'entraînent pas un dépassement du nombre de zones établies en application du premier alinéa".

³⁷ V55033978C, Titre "Les fusions de zones de police", Auteur(s) : Tim, Vandenput, 08.02.2023.

³⁸ Insertion dans la loi sur la police intégrée d'un chapitre VIII intitulé "Modification de la délimitation des zones de police", <https://www.dekamer.be/FLWB/PDF/54/1644/54K1644003.pdf>



se lit comme suit : "*De plus, la possibilité est offerte à la police locale de procéder à une défusion jusqu'au 1er janvier 2017, dans un contexte bien précis. Toutes les parties concernées doivent marquer leur accord à cet effet. En outre, il doit être question d'une plus-value opérationnelle et organisationnelle. Enfin, la défusion doit s'inscrire dans le cadre d'une fusion subséquente. En d'autres termes, la défusion doit permettre une nouvelle fusion. Il n'est donc aucunement question d'augmenter le nombre de zones de police locale*".

La lecture de ce qui précède montre qu'il existe donc un certain nombre de conditions imposées par le législateur à la défusion :

- **Toutes les parties concernées doivent donner leur accord.** Cependant, ce qu'il faut entendre par là n'est pas clair. Cela signifie-t-il qu'une commune peut bloquer la défusion d'une autre commune appartenant à la même zone de police ? En pratique, cela signifierait, pour prendre l'exemple de la ZP REGIO PUYENBROECK, que les communes de Zelzate ou de Wachtebeke/Lochristi pourraient interdire à la commune de Moerbeke de fusionner avec la ville de Lokeren. La loi ne s'exprime pas de manière univoque à ce sujet, de sorte que le texte doit être interprété.
- **Il doit y avoir une valeur ajoutée opérationnelle et organisationnelle.** Dans ce domaine également, il n'a pas été déterminé ce qu'il fallait entendre par là. La question se pose donc de savoir ce qu'il faut entendre par "valeur ajoutée opérationnelle et organisationnelle". Il est évident qu'il ne peut y avoir de valeur ajoutée si les zones de police deviennent plus petites. La question se pose donc également de savoir comment un législateur pourrait légalement entériner de telles défusions alors qu'elles sont fondamentalement en contradiction avec les principes précédemment établis.
- **Une défusion n'est possible que si elle est suivie d'une fusion "subséquente".** Aucun texte explique ce qu'il faut entendre par celà. Il est utile ici de se référer à la situation de la ZP KRUIBEKE-TEMSE, et plus particulièrement de se poser la question de savoir si la commune de Temse, si elle décidait de le faire, pourrait continuer à exercer ses missions de police en tant que zone uncommunale. Il convient de se demander si cette évolution correspond à l'interprétation telle qu'elle a été envisagée par le Parlement, à savoir que "*la défusion doit permettre une nouvelle fusion*". Dans ce cas, c'est seulement Kruibeke qui entre dans un nouveau processus de fusion, ce qui n'est pas le cas de Temse. Outre l'aspect juridique et son interprétation, on peut d'ailleurs se demander si l'éventuelle zone uncommunale de Temse ne répondrait pas aussi bien ou mieux aux exigences de la police de base que d'autres zones pluricommunales ou uncommunales qui disposent de moins d'effectifs et qui n'ont pas une aussi grande superficie à desservir. Enfin, il est également utile de mentionner que si aucune zone de police avoisinante ne souhaite reprendre la commune de Temse, elle serait de toute façon obligée de rester une zone uncommunale.

Une observation identique peut d'ailleurs être faite pour les zones suivantes. Si les zones de police MINOS et REGIO PUYENBROECK³⁹ décidaient, après le départ d'une commune, de

³⁹ La ZP KANTON BORGLOON ne peut de toute façon pas continuer à exister, étant donné que le départ de la ville de Borgloon fait que la commune de Heers n'est contiguë à aucune des autres communes de la zone de police (Alken, Kortesseem et Wellen).



continuer à exister, il n'y aurait là non plus aucune "*fusion subséquente*". En effet, l'article 91/11 stipule clairement que "*la défusion doit permettre une nouvelle fusion*". Or, par exemple, à la date de rédaction du présent article les zones de police initiales de MINOS et REGIO PUYENBROECK sont maintenues.

- **Le nombre de zones de police locale ne peut pas augmenter.** La question se pose également de savoir à quel moment et à quel nombre cette obligation est reliée, étant donné que depuis l'accord Octopus de 1998 le nombre de zones de police a constamment baissé. Il faut aussi se poser la question de l'existence pour le ministre de l'Intérieur d'un outil réglementaire lui permettant d'intervenir s'il s'avère que le nombre de zones de police augmentait malgré tout.

Conclusion partielle : il est essentiel pour l'Inspection générale que les autorités compétentes apportent une réponse à ces questions, d'une part parce que selon le principe de bonne gouvernance une norme clairement définie est mieux respectée et peut être contrôlée, mais aussi d'autre part afin d'éviter des litiges et une annulation d'une défusion déjà réalisée.

5. La défusion des zones de police est une donnée nouvelle et le savoir-faire en ce domaine est faible

Du côté flamand, plusieurs fusions⁴⁰ de zones de police ont déjà été réalisées. Cela signifie que les connaissances et les expériences dans ce domaine sont élevées. Les défusions, par contre, sont nouvelles et personne ne possède une réelle expérience en la matière. C'est ce qui ressort du numéro de septembre 2022 du magazine Blue Minds, dans lequel deux chefs de corps flamands⁴¹ décrivent la défusion à laquelle ils sont confrontés. Ce faisant, ils notent qu'*au niveau réglementaire, les autorités politiques ont jusqu'à présent accordé peu d'attention à l'impact sur les zones de police confrontées à un changement d'échelle à la suite d'une fusion communale au-delà des frontières de la police*". Un grand nombre de questions demeurent par conséquent sans réponse, notamment en ce qui concerne le personnel à redéployer vers la nouvelle zone de police. Un article de presse⁴² du 18.04.2023 montre qu'en cas de scission de la PZ KRUIBEKE-TEMSE, pas moins de 42 membres du personnel devraient quitter la zone de police sur un total de 123. Existe-t-il un cadre juridique qui pourrait obliger les membres du personnel à quitter la zone de police dans laquelle ils ont été nommés ?

En outre, on peut se demander si la réduction du personnel permet d'offrir le même niveau de service de police de base dans la zone initiale en comparaison avec la situation avant le redéploiement.

La répartition des biens mobiliers et immobiliers n'est également pas claire du tout, sans parler du financement des nouvelles zones de police. A titre d'exemple, pour montrer l'effet non négligeable d'une défusion, on peut faire référence à la situation au sein de la ZP KANTON BORGLOON, qui perd son commissariat central, vu que ce bâtiment se trouve sur le territoire de la ville de Borgloon, ville qui fusionnera avec la ville de Tongres et sera repris dans la zone de ZP TONGEREN-HERSTAPPE.

Conclusion partielle : En raison de l'initiative du gouvernement flamand en matière de fusions de communes, le gouvernement fédéral est confronté à un impact important sur les zones de police.

⁴⁰ https://fr.wikipedia.org/wiki/Zone_de_Police

⁴¹ Le CDP Siegfried Mertens de la ZP MINOS et le CDP Koen VAN POUCKE de la ZP REGIO PUYENBROECK.

⁴² https://www.gva.be/cnt/dmf20230418_95336078



Cet impact est tel qu'il affecte de manière significative la structure du système policier. Les fusions de zones de police qui ont lieu aujourd'hui doivent pouvoir résister à l'épreuve du temps, afin d'éviter que de nouveaux coûts soient à l'avenir générés par la répétition continue de fusions.

6. Les fusions de communes flamandes risquent de déstabiliser le système policier pour longtemps

Les communes flamandes qui ont soumis une proposition commune de fusion au 31.12.2023 au gouvernement flamand, avec prise d'effet au 01.01.2025 peuvent bénéficier d'une reprise⁴³ de (une partie de) leurs dettes par le gouvernement flamand.

Cependant, ces fusions resteront possible même après le 31.12.2023, vraisemblablement sans incitation financière. La date limite du 31.12.2023 pour obtenir un soutien financier du gouvernement flamand pourrait toujours être repoussée. Certains articles de presse évoquent même le fait que les fusions de communes deviendraient obligatoires d'ici 2030. La ministre fédérale de l'Intérieur, Annelies Verlinden, a également annoncé récemment, en ce qui concerne les zones de police, qu'elle visait une diminution vers une quarantaine d'entités d'ici 2030⁴⁴.

Il est donc légitime de se demander s'il est souhaitable que les zones de police soient affectées dans leur structure organisationnelle par les fusions communales jusqu'en 2030 et peut-être même au-delà. Cette évolution n'apporte pas la sérénité nécessaire au paysage policier.

En tout état de cause, certaines nouvelles zones ou zones remaniées verront le jour d'ici le 01.01.2025, date à laquelle les nouvelles communes fusionnées verront le jour. Là encore, la question se pose de savoir s'il est possible d'attendre 2030 pour clarifier les normes de taille qui seront finalement appliquées.

Conclusion partielle : il n'est pas de bonne gouvernance que les structures policières soient soumises à des changements pendant une longue période. Il est à cet égard nécessaire, qu'une initiative serait prise où, après consultation nécessaire de tous les protagonistes, par consensus ou imposée si cela s'avérait impossible, la taille des zones serait déterminée ainsi que le mode de financement.

7. Besoin de clarté au niveau de l'organisation et du personnel

Les membres du personnel d'une zone de police en cours de défusion ont droit à la clarté quant à leur situation statutaire. Les entretiens de l'Inspection générale avec les mandataires impliqués dans un processus de défusion montrent entre-temps que, dès qu'il est question d'une éventuelle défusion dans une zone de police, certains membres du personnel se préparent à quitter la zone de police, voire le font effectivement. La raison est simple, ces membres du personnel cherchent une zone de police "stable". Avec la diminution des membres du personnel dans la zone de police en défusion et le manque éventuel de nouveaux candidats pour une telle zone, l'accomplissement par la police de son rôle de garant de la sécurité est mis en péril.

⁴³ <https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/nieuws/vlaamse-regering-keurt-regels-rond-schuldovername-bij-fusies-principieel-goed>

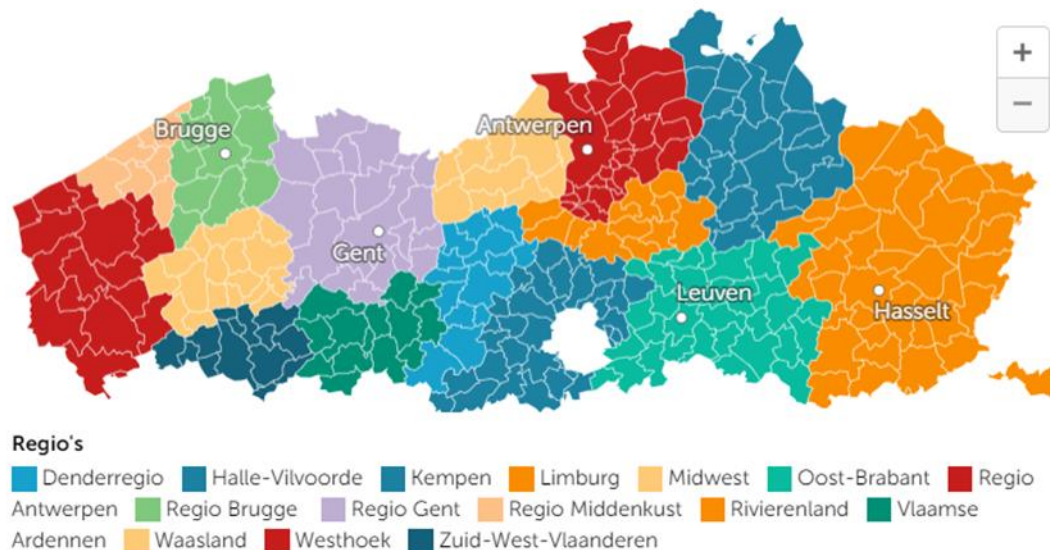
⁴⁴ Ces fusions ne seraient pas imposées : <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2023/02/15/minister-verlinden-wil-van-184-naar-40-politiezones/>



8. Qu'est-ce qui doit guider une commune dans le choix d'une nouvelle zone de police ? Les régions de références flamandes, les zones de secours ou encore le choix libre des zones de police ?

La Flandre a été divisée en 15 régions de référence⁴⁵ suite à une note-cadre publiée le 9 octobre 2020. Le point de départ est clair pour la Flandre : afin de lutter contre la fragmentation administrative, les communes ne peuvent en principe plus mettre en place des collaborations au-delà des frontières des régions de références. Il s'agit de diverses formes de coopération, par exemple dans le domaine du traitement des déchets ménagers, des maisons de justice, des régions de transport,... des matières qui ont été soigneusement répertoriées par la Flandre⁴⁶. La police ne figure toutefois pas sur cette liste. Ce n'est pas surprenant, car la formation de ces régions est une initiative flamande, qui ne doit pas être obligatoirement suivie par les communes en ce qui concerne la police. En effet, la police relève (jusqu'à nouvel ordre) de la compétence de l'État fédéral. La Wallonie et Bruxelles ne connaissent d'ailleurs pas ce système de régions de référence.

De 15 nieuwe Vlaamse regio's



D'autre part, il y a aussi les 35 zones de secours, qui forment la structure organisationnelle des services d'incendie en Belgique. La Flandre, Bruxelles et la Wallonie sont divisées en zones de secours. Les zones de secours relèvent donc de la compétence du gouvernement fédéral. Dans la plupart des cas, les limites des régions flamandes de référence et des zones de secours fédérales ne coïncident pas. Pour certains, cependant, la différence est minime.

⁴⁵ <https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/strategische-projecten/regiovorming>

⁴⁶

https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/sites/default/files/public/Overzicht%20van%20samenwerkingsvormen%20binnen%20het%20toepassingsgebied%20van%20de%20regiovorming_stavaza%20regelgeving%2020221201.pdf





Rien n'indique qu'une commune d'une zone de police doit respecter la philosophie des régions de référence flamandes lorsqu'elle choisit une nouvelle zone de police ou au contraire, celle des zones de secours.

L'ambiguïté l'emporte donc, comme le prouvent certains exemples pratiques :

- Les communes de Hamme et de Waasmunster, situées en Flandre orientale, forment ensemble la ZP HAMME-WAASMUNSTER. Toutefois, Hamme a été affectée à la région de Dender (zone d'Alost, Termonde, Ninove) et Waasmunster à la région de Waasland (zone de Lokeren et Sint-Niklaas).
- La ville de Wervik en Flandre occidentale appartient à la ZP ARRO IEPER, mais a été placée dans la région Zuid-West-Vlaanderen (Courtrai et environs).
- Oosterzele fait partie, avec les autres communes de Destelbergen, Melle et Merelbeke, de la ZP REGIO RHODE EN SCHELDE en Flandre orientale. Cependant, Oosterzele fait partie de la Région de Vlaamse Ardennen, les autres communes de la région Gent.
- En ce qui concerne la ZP de Flandre orientale WETTEREN-LAARNE-WICHELEN, Wetteren et Laarne appartiennent à la région de Gent, tandis que Wichelen appartient à la région de Dender.
- La commune de Moerbeke, qui appartient à la Flandre orientale, fait actuellement partie de la ZP REGIO PUYENBROECK et donc de la région de Gent, mais a été affectée à la région de Waasland. Ceci est déjà logique si l'on considère que cette commune va fusionner avec la ville de Lokeren, comme décrit ci-dessus.
- Les communes de Zottegem, Herzele et Sint-Lievens-Houtem forment une ZP dans la province de Flandre orientale. Zottegem a été rattachée à la région de Dender, ce qui n'est pas le cas des deux autres communes, qui ont été rattachées à la région de Vlaamse Ardennen.
- Les communes du Brabant flamand d'Overijse et de Hoeilaart forment ensemble la ZP DRUIVENSTREEK et appartiennent à l'arrondissement judiciaire de Halle-Vilvorde, mais ont été



attribuées par la Flandre à la région de Oost-Brabant, qui appartient à l'arrondissement judiciaire de Louvain.

Les mêmes problèmes se posent dans le domaine des zones de secours. L'énumération de toutes les divergences nous mènerait trop loin, mais pour illustrer le propos voici un exemple. La commune de Flandre occidentale de Wielsbeke, qui appartient à la zone de secours Fluvia (Courtrai et environs), a été affectée à la région de Midwest (Roulers - Tielt et environs).

Depuis la réforme des polices de 2001, le gouvernement belge s'est engagé dans une politique de sécurité intégrale et intégrée. L'efficacité d'une telle politique ne pourrait que s'améliorer si, par exemple, les pompiers et la police, et par extension les autres acteurs travaillant dans le domaine de la sécurité, étaient organisés de la même manière sur le plan territorial. L'Allemagne donne déjà le bon exemple avec le "Prinzip der Einräumigkeit der Verwaltung". Ce principe signifie que les administrations publiques doivent, dans la mesure du possible, avoir les mêmes frontières en termes de division territoriale. L'avantage est décrit par le gouvernement allemand⁴⁷ comme suit : "L'uniformité territoriale conduit à une plus grande proximité et transparence pour les citoyens et les entreprises, ainsi qu'à une meilleure coordination des autorités et de leurs domaines d'activité". Il est donc clair que si les communes peuvent travailler avec les mêmes partenaires dans le domaine de la sécurité, une politique de sécurité plus forte et plus unifiée sera menée.

Avant de conclure ce document de vision, il convient de revenir brièvement sur le processus de fusion des zones de police RIHO et MIDOW. Joindre éventuelle de la ZP REGIO TIELT avec les PZ fusionnées MIDOW et RIHO signifierait que la PZ ainsi créée coïnciderait en grande partie⁴⁸ avec la région de référence flamande MIDWEST et avec la zone de secours fédérale du même nom. Détail piquant, la somme de ces trois zones de police nous amène à un chiffre d'environ 500⁴⁹, ce qui correspond à l'effectif avancé par la ministre de l'Intérieur⁵⁰. Par ailleurs, il serait utile de vérifier auprès des responsables politiques des zones de police MIDOW et RIHO s'ils se sont inspirés de la structure organisationnelle des régions de référence flamandes et des zones de secours fédérales pour prendre leur décision de fusionner. Il y a des indications en ce sens, car la ZP MIDOW avait plus d'accords de coopération avec les zones de police de MIRA et GAVERS⁵¹ qu'avec la ZP RIHO. Il est également intéressant d'attendre l'évolution d'un éventuel processus de fusion de la PZ REGIO TIELT. Un lecteur

⁴⁷ Voir <https://www.lkt-nrw.de/themen/polizei/#:~:text=Orts-%20und%20b%C3%BCrgernahe%20Polizei&text=Dieses%20Prinzip%20besagt%2C%20dass%20die,ihre%20r%C3%A4umliche%20Zust%C3%A4ndigkeit%20aufweisen%20sollten>

⁴⁸ La zone de secours et la région MIDWEST comprennent les communes de Moorslede et de Staden, qui appartiennent à la ZP ARRO IEPER.

⁴⁹ Sur la base des informations obtenues, il s'agit de 267 pour la ZP RIHO (au 31.12.2021), 80 pour la ZP MIDOW et 120 pour la ZP REGIO TIELT, voir entre autres <https://www.ZPriho.be/file/download/da05f37d-959c-4269-9fd1-38b5e9a01f7a/O0MslOHISCzOrSUN1QLBqj6yqCSzDYs1Vgy4cGTOmU3d> et <https://midow.be/over-ons/>. Cela donne un total d'environ 470 personnes, chiffre qui pourrait toutefois encore augmenter si les communes de Moorslede et Staden, qui font actuellement partie de la ZP ARRO IEPER, rejoignaient une zone de police couvrant le territoire de la région de référence MIDWEST, région à laquelle elles sont actuellement déjà été affectées.

⁵⁰ Mme Verlinden estime que d'ici 2030, il devrait y avoir environ 40 zones de police, composées d'au moins 500 personnes, voir <https://www.sudinfo.be/id618250/article/2023-02-15/la-ministre-de-linterieur-annelies-verlinden-veut-passer-de-184-40-zones-de>. Il s'agit d'un chiffre qui ne repose pas sur des normes quantitatives et qualitatives. Quoi qu'il en soit, il est bon qu'une proposition ait été lancée, qui pourrait ouvrir le débat. Ce débat est certes nécessaire, la question est de savoir si nous avons le temps de le faire....avant le 01.01.2025.

⁵¹ Les zones de police MIRA et GAVERS sont situées autour de Courtrai.



attentif de ce qui est publié sur internet notera d'ailleurs que depuis le début de l'année 2023, la PZ REGIO TIELT a pris la décision⁵² de collaborer plus étroitement avec la... PZ HET HOUTSCHE, zone de police qui appartient à la région de référence de Bruges et à la zone de secours 1 (Bruges et environs).

Conclusion partielle : Le gouvernement fédéral devrait fournir des orientations qui précisent quelle structure organisationnelle s'applique aux zones de police. Il convient pour l'inspection générale d'inclure dans cette discussion également les limites des zones de secours.

9. Conclusion finale

Une autorité diligente ne vit pas dans une tour d'ivoire et fait preuve d'une perspicacité progressive. Elle capte les signaux de son environnement, demande des conseils et entame des consultations, puis fournit une vision, une politique et des structures claires. L'Inspection générale apprend par ses contacts quotidiens **que le paysage policier demande plus que jamais des lignes directrices contraignantes quant à la future structure organisationnelle de la police locale et de la police fédérale. Sinon, comme le démontre le texte ci-dessus, l'instabilité s'installera. N'est-il pas temps de conclure un nouvel accord Octopus ?**⁵³

Les décideurs politiques ne sont d'ailleurs pas les seuls à devoir faire preuve de clarté. Pour chaque mandataire, s'attaquer aux "wicked problems", c'est d'abord assumer sa propre responsabilité. Les mandataires de la police devraient dès lors également réussir à définir une vision globale et holistique de la police intégrée de demain. Une commission permanente de la police locale qui parviendrait ainsi à forger un avis motivé sur la future structure organisationnelle de la police qu'elle juge nécessaire, servirait utilement l'Intérêt général de l'État ; il en va de même pour le Comité de direction de la police fédérale. En tout état de cause, cela prouverait que les mandataires de police peuvent transcender leur situation personnelle pour encore mieux servir l'intérêt public et proposer une ou des solutions aux problèmes d'aujourd'hui que les travaux du SEGPOL ont bien répertoriés.

Il est temps d'agir et de prendre des décisions !

CDP Johan DE VOLDER
Inspecteur général adjoint

1^{er} CDP Thierry GILLIS
Inspecteur général

⁵² <https://www.focus-wtv.be/video/politiezones-regio-tielt-en-het-houtsche-gaan-nauwer-samenwerken>

⁵³ L'accord Octopus est un accord politique sur la réforme de la police et de la justice en Belgique datant du 7 décembre 1998. Le nom octopus, littéralement huit bras, fait référence aux huit partis politiques impliqués.

