



LA SÉCURITÉ

La notion de sécurité apparaît relativement floue lorsqu'elle est évoquée isolément. En effet, si l'on peut rapidement discerner ce qu'il s'agit d'entendre par « sécurité routière » ou « sécurité alimentaire », le terme « sécurité », employé sans autre précision, peut renvoyer à une multitude de critères, de réalités, de constructions, voire de fictions. Cependant, la question de la « sécurité » renvoie à un thème omniprésent dans le débat politique et un grand nombre de mesures ont été adoptées au cours de ces dernières années en vue d'accroître notre « sécurité ». Ce faisant, ces discours et mesures se sont particulièrement focalisés sur la problématique de la lutte contre la délinquance, la criminalité et, surtout, le terrorisme. Répondre au désir de protection des citoyens à cet égard et réagir à leur sentiment d'insécurité occupent une place privilégiée dans les agendas politiques. A croire que, dans une époque de désenchantement à l'égard des réalisations collectives, l'impératif sécuritaire est l'un des principaux, sinon le principal, instruments de légitimation des politiques publiques. La situation est paradoxale et montre une transformation importante dans notre manière de nous sentir en sécurité. Dans son roman *Le monde d'hier*¹, l'écrivain Stefan Zweig appelait le « monde de la sécurité » l'Europe d'avant la première guerre mondiale, dans laquelle le meilleur signe de la sécurité était de n'avoir à porter aucun document d'identité pour traverser les frontières, les administrations n'ayant, en ce temps-là, ni le pouvoir ni le souhait du contrôle, et ne se défiant pas des individus.

LA QUESTION DU DROIT À LA SÉCURITÉ

Les déclarations politiques mettant en évidence l'existence d'un droit fondamental et autonome à la sécurité sont courantes. La gestion de l'espace public, qu'il soit occupé par des « jeunes », quadrillé par des policiers en uniforme ou scruté par un réseau de caméras de surveillance, charrie son lot de discours relatifs à la nécessité d'une sécurité partagée. Aujourd'hui, la perception de cet espace par les individus est souvent traversée d'images réelles ou mythiques liée à la sécurité/l'insécurité de notre société. Contrôler davantage cet espace semble dès lors prioritaire aux yeux des politiques. Si le droit à la sécurité existe, en ce qu'il fait l'objet d'une protection explicite et autonome, son champ d'application – la protection de l'intégrité physique – apparaît cependant d'ores et déjà largement protégé par le jeu de plusieurs dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et de la Convention européenne des droits de l'homme³. Toutefois, l'une des fonctions poursuivies par ce droit, à savoir l'obligation de pénaliser et de réprimer les comportements portant atteinte à cette intégrité, pose des questions essentielles en

Aujourd'hui, cette nécessité sécuritaire est invoquée pour légitimer l'adoption de nombreuses mesures juridiques ainsi que le déploiement dans l'espace public de dispositifs technologiques sophistiqués. Soutenues par une très florissante industrie de la sécurité, les nouvelles technologies de surveillance – caméras de vidéosurveillance², identification et détection biométriques, traçage GPS, etc.- incarnent une forme de « banalité sécuritaire ». Ces mesures et technologies substituent – sans véritable débat démocratique de fond – une logique de renseignements – dans laquelle tout le monde est surveillé constamment par défaut – à une logique pénale plus ciblée dans laquelle la surveillance n'est pas la règle mais plutôt l'exception, et ne s'attache qu'à des individus ou des situations dont la dangerosité est, d'une manière ou d'une autre, questionnée.

A la base de ce déploiement technologique se trouve une inflation législative visant à organiser certaines formes de surveillance généralisée avec pour principales justifications la lutte contre le terrorisme et/ou contre l'immigration « illégale » (rétention des métadonnées, recours aux caméras « intelligentes », constitutions de bases de données massives, etc.), cela tant dans une dimension répressive que préventive. C'est en effet au nom de la sécurité que nos rues sont patrouillées par des forces militaires, que les services sociaux doivent trahir leur secret professionnel ou encore que nous devons partager nos données biométriques avec les services de l'état civil.

termes de respect des droits fondamentaux : l'impératif sécuritaire entraîne bien souvent des limitations aux droits fondamentaux des individus et des groupements.

Mais ce débat, certes important, occulte une autre dimension du droit à la sécurité : celui de la sécurité d'existence. Il est révélateur que, dans la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, le mot « sécurité » n'y soit employé que dans le cadre de la reconnaissance des droits économiques, sociaux et culturels (art. 22 : sécurité sociale ; art. 25 : sécurité face au chômage). Le droit à la sûreté, mentionné à l'article 3, concerne quant à lui le droit à ne pas être arbitrairement détenu. Or, de trop nombreuses personnes demeurent en marge du champ social en raison de leur précarité économique. L'instabilité financière, le développement de centres décisionnels désincarnés, la technologisation de nombreuses professions, contribuent à alimenter les craintes exprimées par une partie de la population traditionnellement sécurisée par son statut professionnel ou par l'action de l'État providence aujourd'hui mis à mal. La réglementation de l'aide

sociale et la multiplication de statuts professionnels précaires accroissent ce constat. Sous un vocable dynamique mais usurpé – l'État social actif –, l'insécurité socio-économique s'étend et touche désormais de larges franges de la population.

La construction d'un droit à la sécurité compris seulement comme protection contre la violence physique est insuffisante.

ÉTAT DES LIEUX

Voyons tout d'abord s'il est possible de poser un diagnostic global en matière d'insécurité physique, et ensuite si l'on peut évaluer les effets d'une politique sécuritaire.

1. Un diagnostic de la sécurité est-il possible ?

Partant du phénomène de délinquance, nous constatons que mesurer la sécurité est une tâche particulièrement délicate. Une distinction apparaît à cet égard décisive entre la sécurité objective et la sécurité subjective. La première peut en partie se mesurer au regard de la criminalité enregistrée, mesure qui se limite cependant à celle de l'activité policière et judiciaire : pour un laps de temps déterminé, enregistre-t-on un nombre important de faits délinquants ? La seconde est une notion plus complexe qui repose sur le sentiment d'une population : celle-ci se sent-elle globalement en sécurité, et ce indépendamment du fait que ses membres ont été, ou non, victimes d'une infraction ? Envisageons successivement ces deux aspects.

L'analyse quantitative

La délinquance enregistrée est notamment disponible dans les statistiques fournies par la police fédérale⁴ ou le service public fédéral (SPF) Justice⁵. On y observe des divergences importantes selon les régions ou les arrondissements judiciaires considérés.

Mais, dans le domaine de la délinquance plus encore que dans d'autres, le maniement de la statistique exige la plus grande prudence. Tout d'abord, elle ne renseigne que sur les faits dont ont eu connaissance les forces de l'ordre ou les autorités judiciaires. Or, de nombreux agissements ne sont pas rapportés aux services de police. Ces faits non enregistrés renvoient à ce que l'on appelle le « chiffre noir » de la délinquance. En outre, de telles statistiques sont fonction de la politique des poursuites menée au sein de chaque arrondissement judiciaire. Ainsi, pour prendre un exemple précis, on peut remarquer que les services policiers proches de la frontière hollandaise accordent une attention particulière aux infractions liées aux stupéfiants, ce qui aura pour effet d'accroître le nombre des affaires concernant cette matière dans la région. Par ailleurs, la hausse ou la baisse de certains résultats dépend également du contexte global de la société. Par exemple, des délits auparavant peu dénoncés – songeons aux violences conjugales ou aux abus sexuels – sont aujourd'hui plus facilement portés à la connaissance de la police. Une augmentation de ce type de délits ne veut donc pas toujours dire que de tels faits sont en augmentation; ils sont simplement davantage traités qu'auparavant.

L'analyse qualitative

A partir de 1997, le SPF Intérieur a organisé un sondage appelé le « Moniteur de la sécurité ». Après une interruption de quelques années, un nouveau moniteur de la sécurité est annoncé pour 2018. Il s'agit de soumettre à un échantillon représentatif de la population belge, tant à l'échelon fédéral que local, un questionnaire portant sur la sécurité objective et subjective. Cinq thèmes principaux font l'objet de questions : les problèmes dans

L'avant-gardisme des auteurs du texte de 1948 est de souligner que les problèmes pressentis d'insécurité l'étaient aussi sous l'angle de la sécurité d'existence. Bref, c'est également par la garantie du respect de cette dimension que l'on répondra aux besoins de sécurité exprimés par la population.

les quartiers, le sentiment d'insécurité, la victimation (autrement dit le fait d'avoir été victime d'une infraction), les contacts avec les services de police et, enfin, le fonctionnement de ces services.

Bien que l'intérêt d'une telle enquête soit incontestable, ce type de questionnaire peut susciter quelques critiques. Ainsi des items liés à la situation dans un quartier disparaissent d'une année à l'autre (par exemple les déjections canines – dont l'impact subjectif n'est pas à négliger...). D'autres critiques sont davantage méthodologiques : qualité de l'échantillon, limites inhérentes aux enquêtes téléphoniques, etc. Enfin, il serait bon de tenir compte de ce qui a été identifié comme les « paradoxes de la sécurité » : le déploiement de dispositifs sécuritaires dans les espaces publics peut avoir des « effets secondaires » inattendus. D'une part, la présence de caméras de vidéosurveillance peut accroître le sentiment d'insécurité (« puisqu'on a installé des caméras, c'est que le lieu est dangereux »). La présence de ces caméras peut, d'autre part, accroître l'insécurité par le fait qu'elles peuvent dissuader des personnes d'intervenir pour assister d'autres personnes en situation de danger (« il y a des caméras, donc la police va intervenir, donc je n'interviens pas »). Enfin, faute de moyens, il arrive que les caméras offrent une fausse impression de sécurité. La situation londonienne a été exemplative à cet égard : par manque de personnel, les moniteurs reliés aux caméras, qui devaient permettre la surveillance à distance, n'étaient pas toujours regardés par des surveillants, ou par manque de moyens, des caméras défectueuses ne sont pas remplacées. Dans un cas comme dans l'autre, l'impression de sécurité est un leurre.

La mesure de l'insécurité, tant objective que subjective, reste donc une entreprise hasardeuse et évoquer celle-ci pour soutenir un argumentaire ou une politique ne peut se faire qu'avec une grande prudence.

2. L'évaluation des politiques sécuritaires

L'évaluation des politiques sécuritaires, de leur efficacité relativement aux objectifs qui lui sont assignés, de leur impact sur les liens sociaux et la qualité de vie, semble systématiquement négligée par les pouvoirs publics. S'agissant de la prolifération de la vidéosurveillance, les études menées sur le sujet tendent à mettre en évidence les éléments suivants⁶ :

- Il est impossible d'évaluer de manière générale et abstraite l'impact réel de ces systèmes de surveillance sans prendre en compte, de façon contextualisée, la diversité de variables technologiques, organisationnelles et sociales qui caractérisent leur implantation dans les espaces publics ;
- La prolifération des caméras de surveillance subit deux tendances principales : d'une part, bien que devenant un élément banalisé de la vie quotidienne, les réseaux de caméras et les dispositifs informatiques qui les sous-tendent sont extrêmement opaques. D'autre part, les citoyens en général très mal informés, voire pas informés du tout quant au fonctionnement de ces dispositifs, et quant à leurs

droits en matière de protection de la vie privée à cet égard (leur droit d'être informé.e.s qu'ils.elles sont filmé.e.s, leurs droits d'accès, de rectification de leurs données, leur droit à ce que les enregistrements soient effacés, etc.).

Les politiques sécuritaires doivent également être évaluées en fonction des manières dont elles peuvent porter atteinte aux libertés et droits fondamentaux des citoyen.ne.s ou à l'exercice effectif de ces droits et libertés : droit à la protection de la vie privée, liberté de culte, liberté d'association, liberté de manifester

ses opinions, etc. La manière de déployer les dispositifs de surveillance – les caméras en particulier – aux abords de certains lieux comme les lieux de culte ou les écoles peut avoir pour effet de stigmatiser une partie de la population. Le fait de filmer des manifestations peut avoir un impact sur l'exercice de la liberté de manifester ses opinions politiques. Œuvrer à la sécurisation du citoyen comporte donc un prix en termes de libertés fondamentales et suppose des choix importants qu'il importe de justifier d'un point de vue démocratique.

LE POUVOIR COMMUNAL

Les autorités communales et, en particulier, le bourgmestre et le conseil communal, disposent de compétences étendues en matière de sécurité (maintien de l'ordre, sécurité routière, etc.). Afin de remplir adéquatement leurs missions, ces autorités disposent d'une palette d'outils pour le moins diversifiée.

1. Regard sur quelques compétences des autorités communales

La loi communale charge les communes de faire bénéficier leurs habitants d'une bonne police, de la propreté, de la salubrité, de la sureté et de la tranquillité dans les rues et les lieux publics. La loi fournit plusieurs exemples illustrant ces objectifs généraux :

- S'agissant de la sureté et de la commodité des rues et lieux publics, la loi mentionne le nettoyage et l'éclairage des voies publiques, l'enlèvement des encombrants, etc.
- Parmi les exemples de tranquillité publique figure la répression des rixes, du tapage nocturne, des tumultes, etc.
- Par salubrité, il convient d'entendre, notamment, la vérification des denrées vendues sur les lieux publics, la prévention des épidémies ou la lutte contre l'incendie, etc.

Depuis 1999, le système des sanctions administratives (SAC) permet également aux communes de sanctionner directement certains comportements « inciviques » ayant un impact négatif sur la qualité de vie des habitant.e.s, comme les jets de détritres sur la voie publique, les tapages (nocturnes et diurnes), les graffitis, l'urine sur la voie publique, les déjections canines, etc. Une SAC consiste dans la plupart des cas en une amende administrative infligée aux personnes à partir de 14 ans qui commettent des incivilités. Celles-ci sont constatées par la police locale ou par des fonctionnaires communaux, provinciaux et régionaux voire, dans certains cas, des agents de sécurité privée.

La loi SAC a étendu les compétences des communes en matière de sécurité, puisque celles-ci peuvent maintenant ériger en infraction toute une série de comportements jugés (parfois de manière abusive) comme étant inciviques, mais elle a aussi conféré plus de prérogatives aux bourgmestres, puisque ceux-ci peuvent également infliger des interdictions de lieux temporaires à leurs citoyen.ne.s dans certains cas.

L'adoption de ces diverses lois a suscité un large débat social et révélé de profondes oppositions de la part de la société civile.

2. Outils à la disposition des autorités communales

Pour remplir leurs missions, les autorités communales disposent d'une large panoplie d'outils. Il convient de distinguer ceux qui impliquent un partenariat avec une autre autorité, ceux qui peuvent être mobilisés par le bourgmestre seul et ceux qui nécessitent une adoption de la part du Conseil communal.

Depuis 1992, le Gouvernement fédéral engage des budgets parfois considérables en vue de financer des « Contrats de sécurité », rebaptisés « Plans Stratégiques de Sécurité et de Prévention ». Ces plans reposent sur un partenariat Fédéral/Région/Commune et visent à mettre en œuvre une politique intégrée de prévention au niveau local. Le concept de prévention intégrée repose sur un double volet, structurant les actions qui relèvent de ce plan : un volet policier et un volet social. Cette combinaison « police/social », lors de son adoption, n'a pas été sans susciter quelques critiques, notamment de la part du secteur associatif local qui a craint de voir s'installer une confusion entre l'aide et l'action sociale, d'une part, et le contrôle dans la mise en œuvre de missions nouvelles de sécurisation d'autre part. La crainte d'une rupture avec l'éthique professionnelle du travail social s'est manifestée à l'occasion de débats entre les pouvoirs publics et les associations, notamment dans le domaine de la jeunesse ou de la toxicomanie. Ces contrats constituent toujours l'outil privilégié des communes, et ce en raison des financements importants sur lesquels ils reposent.

Il n'en demeure pas moins que le.la bourgmestre est sans aucun doute l'autorité principale responsable de la sécurité locale. Il.elle est le.la chef.fe de la police locale (ou l'un.e de ses chef.fe.s lorsqu'une zone de police rassemble plusieurs communes). A cette fin, il.elle peut prendre seul.e une série de mesures, sous la forme d'un arrêté de police. Ces arrêtés visent essentiellement des situations individuelles ou géographiquement limitées. A titre d'exemples, citons les faits d'ordonner la démolition d'un immeuble menaçant de ruine, d'imposer une heure de fermeture à un débit de boisson, d'interdire le déroulement d'un événement sportif susceptible de menacer la tranquillité publique, etc. Exceptionnellement, le bourgmestre peut prendre une mesure appelée « règlement de police ». Il s'agit alors d'adopter une norme générale dont l'exécution s'impose sans délai. Il peut s'agir, par exemple, d'une mesure visant à interdire l'usage de l'eau courante en cas de pollution exceptionnelle, de l'instauration d'un couvre-feu en cas d'émeutes, etc. Ces mesures, pour rester en vigueur, doivent être confirmées lors du Conseil communal qui suit immédiatement l'adoption du règlement.

Le Conseil communal est donc compétent pour adopter des règlements de police, normes générales et abstraites, applicables à tou.te.s les citoyen.ne.s ou à une partie déterminée d'entre eux.elles et ce, dans certains cas, pour une durée illimitée. Les domaines de prédilection de tels règlements sont la propreté publique (règlement contre les dépôts clandestins d'immondices), la lutte contre les nuisances sonores (conditions à l'ouverture de discothèques), la réglementation de la mendicité ou encore la prévention des troubles à la tranquillité (mesure temporaire de couvre-feu). Enfin, depuis 1999, le Conseil communal peut établir des peines et des sanctions administratives contre les infractions à ses règlements de police. Ces sanctions prennent



la forme de l'amende, de la suspension d'une autorisation, d'un retrait d'une autorisation ou de la fermeture, temporaire ou définitive, d'un établissement.

En mars 2007, la Belgique a adopté une loi réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance dans l'espace public. Ce faisant, elle visait notamment la réglementation de l'installation et des usages de ces caméras sur le plan communal. On y lit, par exemple, que la décision d'installer une ou plusieurs

caméras de surveillance dans un lieu ouvert est prise par le responsable du traitement après avis positif du Conseil communal de la commune où se situe le lieu. Le Conseil communal rend son avis après avoir consulté préalablement le chef de corps de la zone de police concernée. La décision de recourir aux caméras de surveillance mobiles dans un lieu fermé accessible au public est prise par le bourgmestre.

DES PISTES POUR DES REVENDICATIONS

Au vu de ce qui précède, on remarquera que ramener le problème de l'insécurité à la seule question de la délinquance est pour le moins réducteur. Mais, à travers cette question précise, s'éclaire cependant toute la difficulté d'un « vivre-ensemble » dans une société de plus en plus complexe et métissée où l'insécurité d'existence (sociale, professionnelle, affective, etc.) et la peur du futur traversent les relations sociales.

Il est alors fondamental de résister à la tentation d'apporter des réponses simples à des problèmes complexes, d'envisager un repli sécuritaire généralisé et d'interpréter les prétendues « demandes de l'opinion publique » comme un simple désir de répression accrue. A cet égard, les autorités communales, pouvoirs proches des citoyen.ne.s, se doivent d'agir avec une très grande prudence en matière de sécurité.

Nous attendons par ailleurs du pouvoir communal qu'il soutienne les initiatives citoyennes et associatives qui favorisent le lien social et développent le vivre-ensemble, bref qui conduisent à diminuer le sentiment d'insécurité et qui jouent un rôle préventif en ce domaine.

Si les événements qui marquent régulièrement les grandes cités urbaines (émeutes dans les banlieues françaises en 2005, anglaises en 2011, belges en 2017, entre autres) ne nous ont pas distraits de la thématique de la violence, ils nous ont démontré cependant de manière éclatante combien les violences symboliques subies au quotidien par celles et ceux qui font régulièrement l'objet de discrimination et d'exclusion sociale risquent un jour de se retourner contre la société tout entière en la marquant de manière douloureuse. Car le terrain politique et social qui accueille aujourd'hui ces événements, loin d'être caractérisé par un manque de ressources répressives ou un laxisme généralisé comme on l'entend parfois, apparaît au contraire extrêmement bien averti, outillé et armé contre les problèmes de délinquance, juridiquement et institutionnellement. Il semble donc que cette organisation sécuritaire soit vaine si elle est mobilisée isolément, tant s'imposent les effets problématiques d'une situation économique et sociale qui conduit à la création de filières d'exclusion, n'est plus à même d'assurer l'égalité des citoyen.ne.s et semble avoir renoncé à la distribution égalitaire des ressources.

Substituer un état sécuritaire à un état social ne représente donc pas une solution. Seules la progression des droits humains, des droits économiques et sociaux et la reconnaissance de la di-

gnité de tou.te.s sont à même d'apporter une solution aux divers problèmes d'insécurité dont la violence est surtout l'indicateur ou la cause la plus manifeste.

Enfin, reconnaissons que le « projet sécuritaire », qui consisterait à promettre de faire advenir une situation dans laquelle les risques sont diminués autant que possible, fût-ce au prix d'une réduction de nos libertés fondamentales, et sans pour autant offrir de protections démocratiques et sociales, serait un « anti-projet ». Ce « projet sécuritaire » viderait l'idée même de « projet » d'une part importante de sa substance qui est précisément la prise de risque : faire un projet authentiquement politique, c'est oser transformer, plutôt que de simplement préserver, la vie et les modes de vie en évitant la survenance d'événements imprévus. Rappelons que la liberté humaine qui est en elle-même une source d'incertitude, a toujours constitué une provocation pour le pouvoir, provocation salutaire s'il en est car elle est ce qui, surtout en temps de crise peut-être, oblige à revoir régulièrement un ordre trop bien établi.

A consulter

- Le site du Forum européen pour la sécurité urbaine : <https://efus.eu/fr/>
- Le site du ministère de l'Intérieur (politique de sécurité et de prévention) : www.vps.fgov.be
- Le rapport final du projet UrbanEye : Leon Hempel, Eric Töpfer, *UrbanEye : CCTV in Europe*, Final Report, 2004, http://www.urbaneye.net/results/ue_wp15.pdf
- Commission pour la protection de la vie privée, www.privacycommission.be

Notes :

- 1 Stefan Zweig, *Le Monde d'hier*, traduit de l'allemand par Jean-Paul Zimmermann, Paris, Belfond, 1982.
- 2 Dont la loi du 21 mars 2007 prévoit les conditions de mise en service et d'utilisation.
- 3 Sur cette question, voir J. PIERET, *Le droit à la sécurité : du désirable à l'exigible ?* (<http://theses.ulb.ac.be/ETD-db/collection/available/ULBetd-12032009-102707/>).
- 4 www.police.be
- 5 www.just.fgov.be
- 6 Léon Hempel, Eric Töpfer, *UrbanEye : CCTV in Europe*, Final Report, 2004, www.urbaneye.net/results/ue_wp15.pdf