

LA CRÉATION D'UNE CULTURE DE CONTRÔLE ?¹

LES INTENTIONS POLITIQUES DERRIÈRE LA GENÈSE DES SANCTIONS ADMINISTRATIVES COMMUNALES

ELKE DEVROE

Criminologue,
Associate professor, Institute of Public Administration, University Leiden,
Campus The Hague, The Netherlands

¹ Ce texte a été traduit du Néerlandais par Yves Cartuyvels.

‘We do not seek to be fearful and we do not enjoy it.
Rather fear and insecurity are the travelling companions
of our desire to differentiate and reaffirm ourselves,
our values and our beliefs’²

C’est le 3 mars 1999, en fin de législature, qu’est introduit par les ministres de la Justice et de l’Intérieur de l’époque Tony VAN PARIJS et L. VAN DEN BOSSCHE, le projet de loi sur les sanctions administratives communales³ (connue sous le nom de « Loi SAC »). La loi devait être votée et il y avait urgence. Les instigateurs du projet craignaient en effet que si la loi n’était pas votée très vite, tout le projet d’un traitement administratif des infractions à la réglementation communale passerait à la trappe. Pour les partisans de cette loi SAC (les socialistes), c’était maintenant ou jamais. Le 4 mai 1999, le gouvernement entrait en « affaires courantes ». Au Conseil d’État est alors demandé de rendre un avis en extrême urgence, dans les trois jours. La loi est ensuite votée à grande vitesse et le 10 juin 1999, elle est publiée au *Moniteur Belge*.

Cette loi permet aux autorités locales non seulement de maîtriser des problèmes d’ordre public mais aussi de s’attaquer aux nuisances. Sans entrer dans les détails juridiques⁴, on peut considérer que cette loi constitue une étape dans le développement d’un droit administratif armé. L’autonomie du pouvoir communal, particulièrement importante en Belgique⁵, en sort notamment renforcée. Ces dernières années, dans la perspective de l’adoption de la nouvelle loi de 2013, le débat sur les SAC rebondira fortement. Partisans et adversaires d’une extension de la loi s’affrontent dans l’arène médiatique et politique. Un regard serein sur l’origine de la loi de 1999 devrait fournir un cadre utile pour comprendre les tendances actuelles. Sur la naissance de la loi, tout comme sur le contexte politique et social de sa genèse, peu de choses ont été publiées. La loi a fait soudainement irruption. Les préparatifs et discussions ont eu lieu dans les coulisses du pouvoir ; les médias se sont à peine intéressés à cette phase préparatoire et, aujourd’hui, les motifs de la loi de 1999 sont toujours âprement discutés, alors qu’un certain nombre de ses présupposés ne sont toujours pas éclaircis.

C’est pourquoi il nous a semblé utile de proposer une reconstruction scientifique extensive du contexte et des intentions du législateur de 1999 et d’étudier la genèse

² D. E. STEPHEN, P. SQUIRES, *Community safety, enforcement and Acceptable Behaviour Contracts*, Brighton, HSPRC, University of Brighton, 2003, p. 10

³ Projet de loi relatif aux sanctions administratives dans les communes, Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Chambre, sess. 1998-1999, 3 mars 1999, n° 2031/1-987/99.

⁴ Voy. E. DEVROE, *A swelling culture of control ? De genese en de toepassing van de wet op de administratieve sancties in België*, Anvers/Apeldoorn, Maklu, 2012, 529 p. ; K. VAN HEDDEGHEM, T. VANDER BEKEN, « Bijtend bestuur. Op zoek naar de juridische mogelijkheden van een gewapend bestuur in België », *Tijdschrift voor Strafrecht*, 2002, pp. 833-838 ; L. M. VENY, « Lokaal handhavingsbeleid en bestuursdwang », in H. REYNAERT, C. DEVOS (éds.), *Lokale en provinciale politiek, Uitdagingen voor de 21^e eeuw*, Bruges, Vanden Broele, 2001, 135-189 ; L. VENY, M. DE VOS (éds.) *Gemeentelijke administratieve sancties*, Bruges, Vanden Broele, 2005, 285 p.

⁵ P. PONSIAERS « De Belgische Onafhankelijkheid: Het orangisme, de oprichting van de openbare veiligheid en de gemeentelijke autonomie », in S. RUITER, W. BERNASCO, W. HUISMAN & G. BRUINSMA (éds.), *Eenvoud & Verscheidenheid, Liber amicorum voor Henk Elffers*, Amsterdam, Nederlands Studiecentrum Criminaliteit & Rechtshandhaving (NSCR) & Afdeling Strafrecht & Criminologie, Vrije Universiteit Amsterdam, 2013, pp. 229-244 ; E. DEVROE, « Zalven of bestraffen ? De staatshervorming als spelbreker voor een geïntegreerde overlastaanpak », *Handboek Politiediensten*, Katern Integrale veiligheid – Veiligheidsbeleid, 2013 ; E. DEVROE, P. PONSIAERS, « Het historisch dunne vernis van de gemeentelijke autonomie », *Cahiers Politiestudies - Schaalveranderingen*, Jg. 2013-1, n° 26, pp. 193-212.

de la loi, à l'aide d'un dispositif de recherche « multiple case »⁶. Dans cette contribution, nous proposons un regard sur le processus décisionnel politique et les motifs sous-jacents des lois SAC, soit la « loi mère » de 1999 et les deux lois de réparation subséquentes de 2004 et 2005. L'analyse cherche une réponse à la question de savoir si et dans quelle mesure la loi SAC a été conçue comme un instrument de contrôle. La période investiguée couvre l'entière période de la genèse de la loi, de 1985 à 2007 (voyez le schéma 1). Les années 1985-1999 ont été prises en compte au titre de contexte préparatoire à l'émergence d'une politique de sécurité. À partir de 1999, on peut parler d'une période avec un dispositif de lutte contre les nuisances.

Schéma 1: Aperçu de la genèse des loi-SAC

Le dispositif de lutte contre les nuisances				
↕	↕	↕	↕	↕
1985	1999	2004	2005	2007
Premières manifestations d'intérêt pour un travail policier et judiciaire sur la question des nuisances	« Loi mère » sur les sanctions administratives communales	Première loi réparatrice	Deuxième loi réparatrice	Loi sur les gardiens de la paix

Ces lois et leur contenu en tant que tels ne seront pas analysés ici. Dans cette contribution, nous proposons plutôt une analyse de la genèse de la loi belge sur fond d'une approche théorique des tendances internationales de la modernité tardive en matière de sécurité. Dans ce cadre, nous interrogerons le contexte dans lequel cette loi a émergé et tâcherons de répondre aux questions suivantes : « La loi sur les sanctions administratives de 1999 (ci-après nommée « Loi-SAC ») a-t-elle été introduite en vue de renforcer le contrôle sur les citoyens dans l'espace public ? » et « La loi a-t-elle été conçue comme extension d'un dispositif de maintien de l'ordre à visée punitive et de contrôle sanctionnel ? »

Dans un premier temps, nous dresserons en guise de problématisation le cadre international dans lequel se manifeste une « culture du contrôle » (1). Dans un deuxième temps, nous exposerons notre dispositif de recherche sur la loi belge et sa genèse (2). Dans un troisième temps, nous exposerons les résultats de l'analyse de 22 années de politique de sécurité et de la genèse de la loi SAC. Nous examinons ici la période préliminaire à l'émergence de la loi, caractérisée par des « affaires » et l'irruption d'un fossé entre les autorités et le citoyen. Ensuite sont abordés les éléments concrets à l'origine de la loi SAC, à savoir l'insuffisance des poursuites par le parquet d'une part, le besoin de créer un dispositif qui chapeaute la politique de prévention d'autre part. La réforme de l'organisation policière de 1998 trouve ici également sa place (3). Enfin, dans un dernier point, nous chercherons à répondre à la question contenue

⁶ E. DEVROE, « A swelling culture of control. The genesis and application of the incivilities law in Belgium », in P. PONSAERS (éd.), *Social analysis of security. Financial, economic and ecological crime, crime(in)security and distrust, public and private policing*, La Haye, Eleven international Publishing, 2012, pp. 355-362.

dans le titre de cette contribution : « La loi SAC a-t-elle été conçue pour accroître le dispositif de contrôle ? » (4).

I. La naissance d'une culture de contrôle

« *Important as security is to us, however, our desire to achieve it has to be balanced against other things that we value, such as liberty, privacy and justice* »⁷

A. La société change

En raison d'une contraction de l'espace public au profit de la propriété privée⁸, les villes ont pris une autre configuration. Les villes implosent et ont attiré plus de personnes soucieuses de profiter de l'espace public pour leurs achats, les loisirs, le travail, le sport, les rencontres, les déplacements, etc. À partir du milieu des années 1990, on constate dans divers pays occidentaux, d'une part, un accroissement des flux migratoires et, d'autre part, une augmentation de la criminalité enregistrée⁹. Des groupes de population divers sont amenés à cohabiter dans des quartiers souvent délaissés, avec pour conséquence la multiplication de frictions, heurts, dégradations et autres nuisances. La source de ceci peut être cherchée dans un certain nombre de caractéristiques des 30 dernières années, période également connue comme celle de la « modernité tardive »¹⁰. Cette période est caractérisée par la globalisation économique, une idéologie néolibérale, l'individualisation, la fragmentation, la déparlisation, l'explosion du marché de la sécurité privée, le fondamentalisme du marché, le déclin de l'État providence, l'accroissement général d'une insécurité existentielle « ontologique » et l'exclusion de certains groupes de la société¹¹.

Des villes « globales » émergent, ce par quoi on désigne des villes dont la structure économique et sociale est déterminée plus par leur rôle dans l'économie mondiale que

⁷ L. JOHNSTON, C. SHEARING, *Governing Security. Explorations in policing and justice*, London/New York, Routledge, 2003, p. 2.

⁸ G. HUGHES, *The politics of crime and community*, Londres, Palgrave, 2007, 226 p. ; T. HOPE, R. SPARKS, *Crime, risk and insecurity : law and order in everyday life and political discourse*, Londres, Routledge, 2000.

⁹ M. KILLIAS, M. F. AEBI, « Crime trends in Europe from 1990 to 1996 : how Europe illustrates the limits of the American experience », *European Journal on Criminal policy and Research*, 2000, 8, (1), pp. 43-63 ; M. KILLIAS, W. RAU, « The European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics : a new tool in assessing crime and policy issues in comparative and empirical perspective », *Crime trends in Europe, European Journal on Criminal Policy and research*, 2000, 8, 1, pp. 4-5.

¹⁰ U. BECK, *Risk Society : Towards a new modernity*, Sage Publications, 1992, 260 p. ; D. GARLAND, *The culture of control, crime and social order in contemporary society*, Oxford, University Press, 2001, 307 p. ; J. YOUNG, *The vertigo of late modernity*, Londres, Sage, 2007, 225 p.

¹¹ Z. BAUMAN, *Liquid modernity*, Cambridge, Polity press, 2000, 240 p. ; U. BECK, 1992, *op. cit.* ; H. BOUTELLIER, *De veiligheidsutopie. Hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf*, La Haye, Boom Juridische Uitgevers, 2002, 291 p. ; H. BOUTELLIER, « Nodale orde : veiligheid en burgerschap in een netwerksamenleving », *oratie VU*, Amsterdam, 2007, 53 p. ; L. CACHET, « Public security in the Netherlands : the evolution of problems and policy », in L. CACHET, S. DE KIMPE, P. PONSAERS et A. RINGELING (éds.), *Governance of security in the Netherlands and in Belgium*, La Haye, Boom Juridische Uitgevers, 2008, pp. 39-54 ; A. CRAWFORD, « The governance of urban safety and the politics of insecurity », in K. VAN DER VUIJER, J. TERPSTRA (éds.), *Urban safety : problems, governance and strategies*, Institute for social safety studies, Enschede, University of Twente, 2004, pp. 65-83 ; A. GIDDENS, *Modernity and self-identity, Self and society in the late modern age*, Polity Press, Cambridge, 1991, 256 p. ; A. GIDDENS, *The consequences of modernity*, Cambridge, Polity Press, 1996, 188 p. ; G. HUGHES, 2007, *op. cit.* ; L. JOHNSTON, C. SHEARING, 2003, *op. cit.* ; J. YOUNG, 2007, *op. cit.*

par la dynamique propre à leur région ou à leur pays¹². Les villes sont perçues comme des « repaires de criminalité et d'insécurité »¹³. Le citoyen doit se tracer une voie dans une société changeante, volatile et complexe¹⁴. Les traditions et « les bonnes vieilles valeurs » ne cadrent plus avec la trajectoire de vie. La société devient « liquide » : « les conditions changent plus vite que le temps nécessaire à la consolidation des routines et des habitudes »¹⁵. Les lignes d'orientation stables disparaissent et le contexte social apparaît moins structuré, moins hiérarchisé, moins évident¹⁶. La plupart des domaines de la vie (le travail, la famille, l'habitat, la vie sociale,...) sont caractérisés dans cette nouvelle période par l'incertitude. L'optimisme sur le progrès, la réalisation de soi et l'émancipation qui régnait sous le régime de l'État providence fait place à un sentiment d'insécurité¹⁷. Les citoyens s'inquiètent du déclin ou de la mutation des institutions sociales, en particulier de la famille¹⁸. D'autres dangers émergent également, comme les risques écologiques ou sociaux économiques de même que les risques liés à l'individualisation et aux mutations de la temporalité¹⁹. Une culture de la peur fait son apparition²⁰. Les gens voient leur échapper ce cadre solide dans lequel prévisibilité et sécurité constituaient des valeurs de base. La société n'est plus cet organe de répartition du bien-être rassurant et le concept de « société » comme objet d'un guidage collectif perd de sa connotation positive. Le néo-libéralisme remplace, aux États-Unis comme en Europe, la « société solidaire »²¹ par des relations de méfiance réciproque²². Ceci donne lieu à un « sentiment de précarité » au cœur duquel « une existence propre devient un élément important dans la vie nouvelle des gens »²³.

B. Nous nous sentons plus en insécurité

Nous nous sentons plus en insécurité. Les incertitudes et les peurs semblent – au moins en partie – s'être traduites en plaintes sur l'insécurité (*onveiligheid*) et en une forte demande de sécurité (*veiligheid*)²⁴. « Une telle insécurité ontologique a comme unique réponse un besoin de définition sûre des normes, très souvent lié à de la nostalgie : un désir de redessiner les liens du comportement sur le modèle d'un passé imaginaire de civilité et de prédictibilité »²⁵. La pensée du risque a fait son entrée. Le citoyen recherche une sécurité absolue au sein de laquelle une assurance tous risques devient un but en soi²⁶. Ce même citoyen désire, dans ce monde incertain, avoir le

¹² C. KESTELOOT, « Maatschappelijke veranderingen en de achtergestelde buurten in grote steden », in Ch. PICQUE, *Evaluatie rapport van het federaal Grootstedenbeleid, 2000-2006*, juli 2002, pp. 102-110.

¹³ E. DEVROE, 2013, *op. cit.*

¹⁴ Z. BAUMAN 2000, *op. cit.*

¹⁵ H. BOUTELLIER 2007, *op. cit.*, p. 43. Ceci est la traduction littérale d'une citation de Bauman 'A society in which the conditions under which its members act change faster than it takes the ways of acting to consolidate into habits and routines'; Z. BAUMAN, 2005, *Liquid Life*, Wiley, p. 1.

¹⁶ H. BOUTELLIER, 2002, *op. cit.*

¹⁷ H. VAN DE BUNT, 2003, 'Op het kompas van het veiligheidsgevoel', in C. BUILEVELD & H. VAN DE BUNT, *De grens van veiligheid* (diesrede VU), Amsterdam, Vrije Universiteit.

¹⁸ A. GIDDENS, 1991, *op. cit.*

¹⁹ D. GELDOF, *Niet meer maar beter. Over zelfbeperking in de risicomaatschappij*, Leuven, Acco, 2002, 224 p.

²⁰ F. FUREDI, *Cultuur van angst*, Meulenhoff, 2006, 304 p.

²¹ L'expression néerlandaise est celle de « maakbare maatschappij ». Elle désigne l'ensemble des citoyens et des institutions qui, solidaires entre eux, se prêtent à la constitution d'un ensemble par des organes collectifs.

²² G. VAN OENEN, « Democratie en straf in de maakbare samenleving », *Justitiële Verkenningen*, 2007, 33, 8, pp. 48-61.

²³ U. BECK, 1992, *op. cit.*, p. 27.

²⁴ Z. BAUMAN, 2000, *op. cit.*

²⁵ J. YOUNG, 2007, *op. cit.*, p. 130.

²⁶ H. BOUTELLIER, 2002, *op. cit.* ; H. BOUTELLIER, 2007, *op. cit.*

contrôle absolu sur au moins une chose : son environnement et son milieu de vie. La perte de contrôle n'est plus acceptée. La quête ininterrompue de sécurité (*veiligheid*) prend la dimension d'un projet de société²⁷ et devient une des questions politiques les plus importantes de notre époque. La société du risque conduit à prendre des mesures à un stade précoce des mesures qui ne s'adressent plus à une situation ou à des personnes concrètes mais qui se fondent sur un « sentiment d'insécurité » ou « d'incertitude » aux contours flous induit par un possible risque dans le futur. Ceci est également nommé, dans la littérature anglo-saxonne, « gouvernance instrumentale »²⁸. Une politique publique déficiente et le sentiment que rien n'était fait pour lutter contre la criminalité et l'insécurité ont rendu le citoyen non seulement craintif mais aussi mécontent. Le fossé entre les autorités et le citoyen s'est accru et on a commencé à supposer que ce que le citoyen souhaitait était une intervention plus déterminée de la part de ces autorités.

C. Les autorités réagissent avec fermeté

Il est donc peu surprenant que le besoin se soit fait sentir de mieux écouter le citoyen, de reprendre en main les questions d'ordre et de développer plus de contrôles. L'image stéréotypée du citoyen angoissé face à une « *underclass* » dangereuse aura un impact important sur le style et le contenu des politiques contemporaines²⁹. Le climat du risque encourage le souhait d'un contrôle accru des autorités et d'une plus grande punitivité. Le discours orienté sur le bien-être est abandonné et remplacé par l'argument de la sécurité comme fondement solide pour s'attaquer à divers problèmes sociétaux et contenir les risques. La signification de la sécurité (*veiligheid*) changera également : elle devient un produit commercial que l'on peut acheter. La sécurité est étendue au discours de « la qualité de la vie »³⁰ et les politiques de sécurité vont jouer sur ce mouvement : de plus en plus de comportements qui se déploient dans l'espace public font l'objet de régulation. Des interdictions se multiplient qui diminuent les marges de liberté. Un nouveau discours de sécurité fait son apparition : l'État providence implose au profit d'un « État de sécurité » (*veiligheidsstaat*)³¹. La quête de sécurité et de certitude devient centrale. « *En raison de l'érosion du lien social, apparaît une peur presque pathologique de tout ce qui ne peut pas être mis immédiatement sous contrôle* »³². Au Royaume Uni, une fixation sur une « *politique du comportement* » est constatée au cours des 30 dernières années³³, politique par laquelle les autorités visent surtout certains groupes de population. Émerge une politique qui focalise les questions d'ordre et de droit sur « l'autre » (le « *dangerous other* »), celui qui, en raison de son comportement, s'est placé en dehors de la société³⁴. Certains parlent ici d'une

²⁷ E. MULLER (éd.), 'Toekomst veiligheid en veiligheidszorg, in E. MULLER (éd.), *Veiligheid: studies over inhoud, organisatie en maatregelen*, Alphen aan den Rijn, Kluwer, 2004, pp.779-790.

²⁸ L. JOHNSTON, C. SHEARING, 2003, *op. cit.*, p. 98.

²⁹ G. HUGHES, 2007, *op. cit.*

³⁰ A. CRAWFORD, « The governance of crime and insecurity in an anxious age : the trans-European and the local », in A. Crawford (éd.), *Crime and insecurity, the governance of safety in Europe*, Cullompton, Willian publishing, 2002, pp. 27-51.

³¹ L. WALGRAVE, « Criminologische preventie : tussen welzijn en veiligheid », *Wijzerig perspectief*, 1995, 36, 3, pp. 75-80.

³² H. BOUTELLIER, B. VAN STOKKOM, « Consumptie van veiligheid, van verzorgingsstaat tot veiligheidsstaat », *Justitiële Verkenningen*, 1995, 21, 5, p. 104.

³³ F. FIELD, *Neighbours from Hell : the politics of behaviour*, Londres, Politico's publishing, 2003, 156 p.

³⁴ T. DAEMS, L. ROBERT (éds.), *Zygmunt Bauman, de schaduwzijde van de vloeibare moderniteit*, La Haye, Boom Juridische Uitgevers, 2002, pp. 37-49.

« culture du contrôle » dont les groupes les plus vulnérables de la société sont les dupes³⁵. L'auteur est rendu responsable de ses actes, il lui manque sens de la citoyenneté et civilité et il doit s'en rendre compte. La « qualité de vie » générale devient la mesure : boire en public, consommer des drogues douces, dessiner des graffitis, mendier, dormir en rue, bref adopter un comportement incivil n'est plus acceptable dans une culture du contrôle mais est considéré comme source de nuisances sur lesquelles une criminalité plus sérieuse peut venir se greffer. Ce qui motivera une réponse musclée n'est pas nourri par les prédictions réalistes d'un management du risque attentif mais témoigne plutôt d'une intolérance alimentée par des images de danger stéréotypées et l'évaluation négative de certaines valeurs morales. Cette politique d'exclusion illustre, selon GARLAND³⁶ le noyau de la culture du contrôle. YOUNG parle lui de « société d'exclusion » : « *le passage d'une société inclusive à une société exclusive comprend une dislocation des marchés du travail : une création de larges secteurs de la population qui sont soit économiquement précaires, soit actuellement exclus* »³⁷. De la culture du « bien-être » et des causes sous-jacentes de la criminalité, on ne parle plus guère : l'État providence est en crise. Chacun doit assumer la responsabilité de ses comportements, ce que Garland qualifie de « responsabilisation »³⁸. La réduction du sentiment d'insécurité devient un but politique en soi. Nous pouvons conclure ici qu'au terme de cette évolution, peur de l'insécurité et réduction du risque sont devenues les principes organisateurs de la société contemporaine. C'est avec ce panorama en tête que nous abordons l'étude de la naissance de la loi SAC en Belgique. Mais avant cela, un exposé de la méthodologie de recherche utilisée est nécessaire.

II. Le schéma de recherche

Nous proposons dans cette contribution une reconstruction de l'histoire de l'émergence de la loi sur les Sanctions Administratives Communales. Pour permettre une reconstruction aussi complète que possible de 22 ans de politique de sécurité, on a, entre autres, procédé à l'analyse des motivations des promoteurs de la loi SAC ainsi que de celles d'autres acteurs politiques concernés. La tentative de reconstruction supposait l'accès à des instances officielles, des groupes informels et des hommes politiques intéressés. Sur base d'un inventaire des présupposés et des objectifs de la loi relevés à l'aide d'interviews en profondeur menées avec des experts d'une part, en prenant appui sur une analyse de documents d'autre part, on a cherché à éclairer les processus moins visibles de la politique mise en place. La méthodologie choisie fait appel à une étude de cas, avec laquelle trois cas ont été analysés à l'aide d'une triangulation des méthodes. Il s'agit des villes d'Anvers (cas B) et de Liège (cas C) et du cas Belgique (cas A). Dans cette contribution, nous présentons l'analyse du cas A, Belgique, qui représente le niveau *macro* de l'analyse³⁹.

³⁵ D. GARLAND, 2001, *op. cit.* ; L. WACQUANT, 'Straf de armen. Het nieuwe beleid van de sociale onzekerheid, Epo, Berchem, 2006, 359 p.

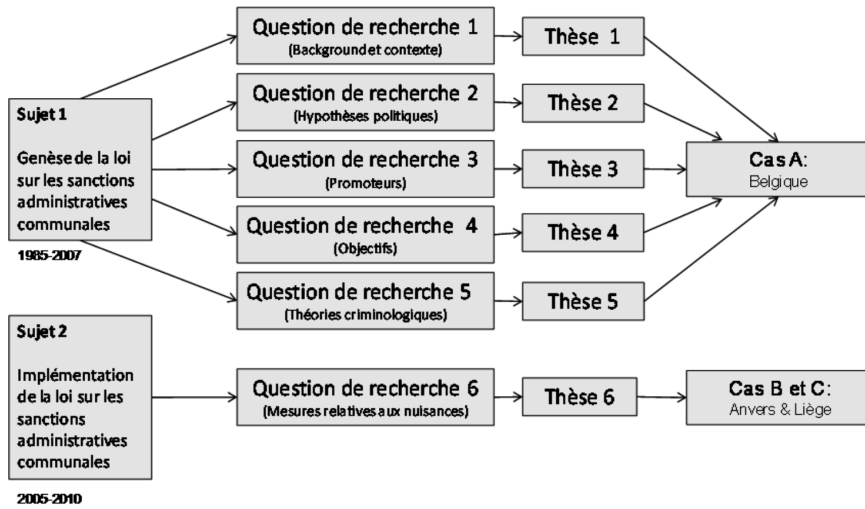
³⁶ D. GARLAND, 2001, *op. cit.*

³⁷ J. YOUNG, *The exclusive society : social exclusion, crime and difference in late modernity*. Londres, Sage, 1999, p. 132.

³⁸ D. GARLAND, 2001, *op. cit.*

³⁹ Le niveau meso, celui des Communautés et des Régions, est intégré dans le cas A.

Schéma: sujets, questions de recherche, thèses & cas d'étude



Le premier sujet « genèse » a été étudié au niveau national. Pour examiner si l'intention du législateur, lors de la mise en œuvre de la loi SAC, était de mettre en place un instrument de contrôle, chaque question de recherche a été opérationnalisée à l'aide d'un certain nombre de postulats issus du livre « *Culture of Control* » de D. GARLAND⁴⁰ que l'on a confronté au contexte belge. Ces postulats sont les suivants :

1. L'augmentation des chiffres de la criminalité et l'accroissement du sentiment d'insécurité sont, avec quelques autres tendances sociétales, caractéristiques de la modernité tardive ;
2. Les théories criminologiques qui sont au fondement de la nouvelle politique menée conduisent à un contrôle plus institutionnalisé au sein de la politique de sécurité ;
3. Les promoteurs du nouveau discours politique en matière de sécurité sont des experts issus des institutions publiques et non pas des experts scientifiques ;
4. L'objectif principal de cette nouvelle politique est le management du risque ;
5. L'opinion publique et le populisme priment sur l'expertise scientifique ;
6. Des mesures d'exclusion et d'éloignement vont de pair avec la construction d'un réseau de partenariats préventifs et la mise en œuvre d'un contrôle interne à la communauté.

Pour tester ces postulats, des interviews en profondeur ont été menées avec des témoins privilégiés⁴¹ ainsi qu'une analyse de documents, jusqu'à ce que le seuil de saturation soit atteint. Les interviews ont été menées à l'aide d'une grille de questions

⁴⁰ D. GARLAND, 2001, *op. cit.*

⁴¹ Un aperçu global des interviews avec les données, le lieu, la durée de l'interview, etc., peut être obtenu sur demande.

ouvertes, une méthode régulièrement utilisée lors d'interviews menés avec les élites⁴². 26 témoins privilégiés ont été choisis, en raison de leur connaissance et de leur expertise de la période étudiée mais aussi, sinon surtout, en raison de leur forte implication dans la genèse de la loi SAC. Ce nombre est assez complet : la loi SAC a en effet été rédigée par un nombre restreint d'acteurs. Ces témoins privilégiés étaient pour l'essentiel des hommes politiques issus des gouvernements de coalition de l'époque ou de l'opposition (ministres et ex-ministres, chefs de cabinet, collaborateurs de cabinet, parlementaires ayant participé au processus législatif, auteurs de la loi, de son exposé des motifs et des documents préparatoires, hauts fonctionnaires actifs dans les cercles de l'administration, experts auprès du « Vlaamse Vereniging van Steden en Gemeenten » (VVSG) et auprès de la division intégration sociale de la politique des grandes villes ainsi que des gouverneurs de province). Les ministres de l'Intérieur et de la Justice de l'époque, ainsi que leurs chefs de cabinet ont également été interviewés⁴³. Néanmoins, un certain nombre d'experts issus de l'administration et d'autres milieux concernés (groupes de lobby, magistrature) qui ont suivi de près le processus de formation de la loi ont également été contactés⁴⁴. Enfin, il est apparu rapidement, à l'analyse des documents, que des témoins privilégiés des Régions devaient également être consultés : après la réforme de l'État, les compétences relatives aux problématiques des villes telles que les nuisances et le délabrement ont en effet été réparties entre l'État fédéral et les Régions. L'influence des pouvoirs régionaux (Région Flamande et Région Wallonne) a donc aussi été étudiée.

Un dossier a été constitué par témoin privilégié, dans lequel ont été consignés tous les échanges épistolaires et les rendez-vous obtenus. Pour préparer les interviews, un maximum de documents relatifs à la genèse de la loi SAC ont été lus. Lors des interviews en face à face, une importante littérature grise complémentaire a pu être obtenue. Une information confidentielle (lettres de ministres à d'autres ministres, rapports de réunion inter-cabinets, etc.) m'a ainsi été confiée, permettant d'obtenir une vision plus claire d'un processus politique souvent opaque et de proposer une reconstruction la plus objective possible⁴⁵.

⁴² J. D. ABERBACH, B. A. ROCKMAN, « Conducting and coding elite interviews », *Political Science and Politics*, 2002, 35, 4, pp. 673-676 ; V. JUPP, P. DAVIES, P. FRANCIS (éds.), *Doing criminological research*. Londres, Sage, 2000.

⁴³ Il s'agit, dans l'ordre chronologique, de L. Tobback, Ministre de l'Intérieur 09/05/1988-10/10/1994 et de ses collaborateurs, F. Schuermans, L. De Witte et K. Van Limbergen ; J. Vande Lanotte, Ministre de l'Intérieur, Vice-Premier Ministre, 10/10/1994-13/04/1998 et ses collaborateurs F. Schuermans et L. Szabo ; P. Dewael, Ministre de l'Intérieur, Vice-Premier Ministre, 12/07/2003 - 29/12/2008, et ses collaborateurs Ph. Willekens et P. Vantighelt, ainsi que le collaborateur du Premier Ministre B. De Ruyver ; En ce qui concerne le ministère de la Justice, les ministres suivants ont été interviewés : S. De Clerck Ministre de la Justice, 23/06/1995-24/04/1998, et à nouveau le 30/12/2008 ; T. Van Parys, Ministre de la Justice, 25/04/1998-11/07/1999, M. Verwilghen, Ministre de la Justice, 12/07/1999-11/07/2003, et son collaborateur M. Cools ; L. Onkelinx, Ministre de la Justice, 12/07/2003-17/05/2007. Pour la politique des grandes villes, ont été interviewés Ch. Picqué, Commissaire du gouvernement fédéral en charge de la politique des grandes villes 1999-2000), Ministre fédéral de l'Economie et de la Recherche Scientifique, en charge de la politique des grandes villes 2000-2003), Ministre-Président de la Région de Bruxelles Capitale, en charge de la rénovation urbaine, du logement, de la santé publique et de l'aménagement du territoire 2004-2009) et ses collaborateurs R. Baeten, Coordinateur du service fédéral de la politique des grandes villes et E. Deveux, experte en matière de nuisances et de prévention pour le service fédéral de la politique des grandes villes.

⁴⁴ Le lecteur remarquera que la plupart des acteurs contactés sont néerlandophones. Ce n'est pas un hasard : les protagonistes de la loi SAC étaient pour la plupart des socialistes flamands.

⁴⁵ Pour un aperçu des documents utilisés, voy. DEVROE, 2012.

III. La reconstruction et la genèse de la loi SAC

Les interviews et l'analyse des documents montrent que les lois SAC n'ont pas été rédigées au Parlement mais qu'elles ont été le fruit de groupes de travail inter-cabinet. Ce fait peut aussi se déduire de la courte période pendant laquelle le projet de loi est resté au Parlement. Le Conseil des Procureurs du Roi ne fût pas consulté. Les avis très négatifs tant du Procureur général près de la Cour de cassation que du Collège des Procureurs généraux furent ignorés (et même pas transmis aux parlementaires). Ceci illustre le manque de communication qui existe en Belgique entre les Ministres de l'Intérieur et de la Justice, les cabinets, les administrations, le Parlement, le Ministère Public et les autorités judiciaires. Les avis négatifs des trois associations des villes et communes ne furent pas plus entendus⁴⁶. L'analyse des documents fait en outre apparaître qu'il existait un manque important de connaissance de terrain au sein des cabinets qui connurent, en outre, un *turn-over* important à l'époque. Ceci peut expliquer la « caducité » des lois SAC et les diverses modifications « réparatrices » successives.

La loi a été pensée comme un moyen de lutter contre les nuisances, mais elle ne fût guère conçue comme une loi-cadre. L'analyse montre aussi qu'aucun débat ne fût mené pour exposer la vision des autorités sur les causes des nuisances. La rapidité avec laquelle le projet de loi de 1999 fût voté empêche toute discussion de fond avec l'ensemble des partis au pouvoir sur la question des nuisances⁴⁷. Un peu plus de temps fût consacré à la loi de réparation de 2004, mais sans que cela ne permette une véritable discussion de fond pour autant. Plusieurs partis formulèrent des critiques sur la rapidité avec laquelle le projet de loi réparatrice fut rédigé, raison pour laquelle il ne fût pas remédié à un certain nombre de lacunes et de problèmes pratiques que posait la loi. La deuxième loi de réparation de 2005 fût, en raison de l'urgence, finalement intégrée dans une « loi programme ». Le troisième projet de loi important à avoir des répercussions significatives pour la politique des nuisances, le projet de loi sur les gardiens de la paix de 2007, sera quant à lui rapidement voté. Introduit à la Chambre le 13 mars 2007, le projet sera approuvé juste deux mois plus tard (le 15 mai 2007). Il fera l'objet de quelques discussions (voir supra), mais celles-ci furent de nature essentiellement pratiques et non pas théoriques. Nous abordons maintenant les éléments concrets ayant conduit à l'émergence de la loi.

A. « Affaires » et crise de légitimité

La période préalable à l'adoption de la loi SAC fut précédée par des affaires bien connues (Tueurs du Brabant Wallon, Cellules Communistes Combattantes, drame du Heizel) qui ont influencé le processus de décision politique ultérieur. Dans les années 1980, l'accent sera mis sur la lutte contre la grande criminalité. À cette époque, les petites atteintes à l'ordre public sont reléguées à l'arrière plan. Nuisances et petite criminalité étaient cependant bien présentes dans les villes. Ces petits faits, pourtant importants pour les citoyens, ne furent pas vraiment pris en compte. Les villes étaient souvent marquées par la saleté et le délabrement, avec pour conséquence un mouvement de fuite important vers les périphéries plus vertes. Des quartiers vides et

⁴⁶ L'avis de la Fédération des secrétaires communaux ne fut, quant à lui, pas demandé, bien que le secrétaire communal devait recevoir le rôle de fonctionnaire désigné pour appliquer la loi, *Doc. parl.*, Chambre, 2002-2003, n° 3-9.

⁴⁷ Projet de loi relatif aux sanctions administratives dans les communes, exposé des motifs, *Doc. parl.*, Chambre, sess. 1998-1999, 3 mars 1999, 2031/1-98/99.

bon marché (notamment dans les centre-villes) attirèrent des flux migratoires, avec pour conséquence une cohabitation forcée entre « autochtones » et « allochtones ». Cette donnée multiculturelle relativement nouvelle dans les villes sera la source d'une diversité de sentiments d'insécurité dans les années 1980. Le Vlaams Blok, avec un discours électoral centré sur l'insécurité et l'immigration, rafle les voix dans les villes flamandes et réalise un bond en avant de l'extrême droite lors des élections de 1991. La victoire du Vlaams Blok va rendre très difficile la formation d'un gouvernement. Celle-ci durera 100 jours, à l'époque un record en Belgique. La conviction que le succès du Vlaams Blok était dû presque exclusivement à la problématique de l'immigration amènera les autres partis à mettre cette question en tête de leur agenda politique⁴⁸. Pour la première fois, un programme de sécurité consistant est élaboré par le gouvernement. Le retard pris en regard des pays voisins est rattrapé et l'approche de prévention sociale des années 1980 est intégrée dans une politique de sécurité plus large.

Au début des années 1990, les affaires évoquées ci-dessus et surtout le drame de l'« Affaire Dutroux » provoquent une crise de confiance sans précédent envers la justice et la police. Le fossé entre ces institutions et le citoyen conduit à une gigantesque crise de légitimité. Le mécontentement des citoyens à l'égard de la police et de la justice se structure. Des comités de victimes spontanés, comme l'ASBL « Marc et Corinne », en appellent à une solidarité à grande échelle auprès de la population⁴⁹. Finalement, ces sentiments collectifs déboucheront sur la « Marche Blanche », une manifestation de masse rassemblant 300.000 personnes dans les rues de Bruxelles, le 20 octobre 1996. Un an plus tard, le Moniteur de sécurité (1997) souligne clairement le mécontentement que suscitent les nuisances et les problèmes dans les quartiers⁵⁰. Les sentiments d'insécurité y sont liés. Nous constatons que l'extrême urgence avec laquelle fût votée la loi SAC fût motivée par le souci de répondre à ce cri d'alarme du citoyen. L'exposé des motifs de la loi renvoie d'ailleurs aux résultats du deuxième Moniteur de sécurité (1998) comme origine de la loi. On y souligne que « *les préoccupations de la population se cristallisent en grande mesure autour de la petite criminalité ou autour de faits qui ne constituent pas une infraction mais sont néanmoins perçus comme particulièrement gênants* »⁵¹.

B. Un traitement déficient au niveau du parquet

La loi SAC transfère le domaine de compétence sanctionnatrice du juge pénal à la commune. Faire respecter les règlements communaux et constater les infractions,

⁴⁸ Ainsi, dans la période précédant les élections du 21 mai 1995, le thème de l'insécurité apparaît comme un des principaux points de campagne dans le programme du VLD alors dans l'opposition, L'accent y est mis sur « la loi et l'ordre », en lien avec une réforme fondamentale de la justice et de la police. Au cours de la campagne pour les élections du 19 juin 1999, le thème fait irruption dans les discours du CVP (aujourd'hui CD&V) et du parti socialiste flamand SP, devenu aujourd'hui SP.a.. Ces partis proposent un discours moins répressif et placent le « problème de l'insécurité » dans le cadre plus large de la « qualité de la vie », en mettant l'accent sur une insécurité sous-jacente plus fondamentale. Lors des élections fédérales du 18 mai 2003, le thème de l'insécurité gagnera en importance dans le programme de tous les partis (S. PLEYSIER, *Angst voor criminaliteit onderzocht. De brede schemerzone tussen alledaagse realiteit en irrationeel fan-toom*. La Haye, Boom Juridische Uitgevers, 2010).

⁴⁹ Les quatre associations de parents des enfants assassinés présentent en novembre 1997 un point de vue commun au Parlement. Ils y expriment leur besoin d'une condamnation sévère par la société des faits atroces commis et expriment leurs sentiments de vengeance. « Ils reconnaissent en même temps que « sanctionner » et « faire justice » ne se limitait pas à ces sentiments et se montraient demandeurs d'une approche plus rationnelle, prenant en compte la réalité sociale (SNACKEN, 2007, 195).

⁵⁰ S. DE KLERCK, P. SCHARFF, *Handboek Veiligheidsmonitor 1997*. Bruxelles, APSD, Afdeling Politiebeleidsondersteuning, 1997.

⁵¹ Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Chambre, sess. 1998-1999, 3 mars 1999, n° 2031/1-98/99.

via le parquet de police, était déjà légalement possible depuis 1988 (la Nouvelle Loi communale) mais ceci n'était plus d'application depuis déjà quelques années. Les instances classiques de répression ne prenaient plus en charge la poursuite et la sanction des petits méfaits et autres nuisances sociales. Manque de moyens, surcharge, désintérêt, mode de travail désuet en étaient les principales raisons. Il en est résulté un malaise dans les villes et un sentiment d'impunité. Le constat que la Justice ne poursuivait plus la petite criminalité amena le gouvernement à décider qu'une décentralisation des compétences vers les autorités locales était nécessaire. Les communes devaient recevoir plus de compétences pour prendre en charge le suivi de leur propre politique de sécurité. Il fût expressément souhaité que les comportements peu graves qui étaient cependant vécus comme très dérangeants dans la vie quotidienne ne soient plus sanctionnés pénalement mais fassent l'objet d'une sanction administrative, de manière à permettre aux parquets de se centrer sur la grande criminalité⁵². On souhaitait faire émerger un « droit du maintien de l'ordre communal », dans une tentative de créer une approche de sécurité plus globale⁵³. Nos témoins privilégiés ont tous souligné, sans exception, que le gouvernement cherchait surtout à développer une politique de sécurité intégrale au niveau local, dont une des facettes était le développement d'un arsenal de mesures de maintien de l'ordre plus élaboré au niveau communal. À cette époque, on souhaitait faire un pas en avant vers une « administration armée »⁵⁴.

C. Régionalisation des compétences

Un certain nombre d'évolutions, comme la régionalisation d'un grand nombre de compétences concernées par les causes des nuisances, ont, selon divers témoins privilégiés, accentué le besoin de créer des instruments de maintien de l'ordre au niveau communal. La division territoriale judiciaire (avec le niveau de l'arrondissement judiciaire) ne semblait pas appropriée aux besoins locaux. Les objectifs poursuivis par les autorités communales et judiciaires n'étaient pas non plus identiques. L'analyse de la documentation fera en outre apparaître qu'après la réforme de l'État, les Communautés et les Régions s'intéresseront de plus en plus à la politique locale⁵⁵. Ces acteurs n'acceptaient plus de n'avoir aucune prise sur la politique des poursuites (parquet) et de jugement (tribunal) des infractions aux réglementations régionales. En raison de la fédéralisation, ces niveaux de pouvoir pouvaient certainement jouer un rôle en matière de sécurité « *senso latu* »⁵⁶, plus spécifiquement lorsqu'il s'agit de prévention (de l'ordre public), de la propreté, des nuisances ou de l'insécurité. Selon les témoins

⁵² A. DE NAUW, « L'évolution législative vers un système punitif administratif », *Rev. dr. pén. crim.*, 1989, pp. 363-378 ; A. DE NAUW, *Les métamorphoses administratives du droit pénal de l'entreprise*. Gand, Mys en Breesch, 1994.

⁵³ F. SCHUERMANS, D. LYBAERT, « Wie het kleine niet eert... het gemeentelijk handhavingrecht als onderdeel van een meer globale aanpak: het gewapend bestuur ». *Vigiles*, 1999, 3, pp. 10-17.

⁵⁴ G. VERMEULEN, « Gewapend bestuur. Kan een bestuur zich wapenen ? », in *Update in de criminologie* pp. 169-197, Gandiaus (2), Malines, Kluwer, 2004 ; J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Malines, Kluwer, 2002, 40 ; F. SCHUERMANS, Gemeentelijke administratieve sancties en gewapend bestuursrecht: naar een embryo van bestuurlijke parketten, in M. SANTENS (éd.), *Gewapend bestuur ?*, *Tegenspraak*, 24, Bruges, die Keure, 2005, pp. 21-67.

⁵⁵ Ainsi, l'accord du Gouvernement Flamand 2004-2009 dispose que « les défis ou les problèmes des gens en Flandres ne sont pas, ou pas suffisamment, pris en charge parce que la Flandre ne dispose pas ou pas complètement des compétences ou du pouvoir d'initiative pour développer une politique ferme de sécurité ou de maintien de l'ordre ». Et plus loin : « La Région Flamande veut être compétente en matière d'organisation, de fonctionnement et de déploiement de la police et de la justice » www.vlaanderen.be/gegeerakkoord, consulté le 28 juillet 2010.

⁵⁶ En ceci compris la « sécurité » au sens le plus large, où sont donc également englobés les domaines susceptibles d'influencer les causes de la criminalité dans la sphère de l'emploi, de l'enseignement, de l'égalité des chances, des revenus, du logement...

privilegiés, les Communautés et les Régions ont mis en œuvre divers programmes d'intégration et de cohésion sociale, qui « devaient favoriser la cohabitation entre les divers groupes de la population » et qui, selon nous, ont en fin de compte également eu un effet préventif en matière de prévention des incivilités. Les efforts innovants des Régions en matière de participation citoyenne et de renouveau urbain ont également eu un impact important sur les villes en Flandres. Après les scores électoraux du Vlaams Blok dans certaines villes flamandes, les bourgmestres souhaitaient se profiler avec un programme de sécurité politiquement visible. Autrement dit, « les administrations locales se laisseront facilement responsabiliser par le discours émanant du pouvoir central sur l'insécurité et les comportements antisociaux, inadaptés et dérangeants qui doivent être combattus comme nuisances »⁵⁷. La lutte contre les nuisances et le délabrement des quartiers sera un point de programme important lors des élections communales. Les autorités locales souhaitaient montrer leur détermination et mobilisèrent leur police administrative contre les nuisances dans l'espace public. Mais si le parquet ne réagissait pas les auteurs de nuisances restaient impunis et les efforts déployés au niveau local inutiles. En résumé, au cours de ces années, le bourgmestre commença à s'ériger en « régisseur de la politique locale de sécurité », souhaitant prendre en mains toute la chaîne de sécurité, du constat de l'infraction à sa sanction.

D. La loi SAC, un point d'orgue sur dix ans de politique de prévention

En réponse à la crise de légitimité de la justice et de la police et à la forte poussée du Vlaams Blok aux élections fédérales de 1991, le gouvernement va investir lourdement dans la prévention via les « contrats de sécurité » passés avec les communes. Au début des années 1990, les premières tentatives de régulation des comportements dans l'espace public se situent au ministère fédéral de l'Intérieur. Les promoteurs de la loi SAC appartiennent tous au même cercle : celui des hommes politiques socialistes flamands et leur entourage. Il s'agissait surtout des ministres de l'Intérieur et de leurs collaborateurs de cabinet, encouragés par les bourgmestres des grandes villes, qui dans cette période appartenaient également tous aux partis socialistes. Rétablir les liens entre l'individu et la société était pour ces bourgmestres socialistes un objectif important. Cette approche idéologique sera illustrée par un des grands partisans de loi, Ludwig VANDENHOVE, lorsqu'il se demandera « quelle société voulons-nous et quelle vision de la société défendons-nous ? Une société dans laquelle l'intérêt général prime l'intérêt individuel ou une société dans laquelle l'individu seul est le facteur déterminant ? Un choix donc, entre cohésion sociale et individualisme, socialisme et libéralisme »⁵⁸.

Au cours de cette période embryonnaire, la loi SAC visait aussi des formes de (petite) criminalité. Mais elle était *de facto et de iure* une initiative du ministre de l'Intérieur, à l'époque le socialiste flamand Johan Vande Lanotte. Des entretiens, il ressort que l'Intérieur était gourmand et souhaitait faire adopter la loi rapidement, de sorte que des points sensibles, comme un dépassement de ses compétences, ne fasse pas barage. Depuis 1988, les formes de « petite » criminalité étaient par ailleurs prises très

⁵⁷ XI, « Over de overlast aan wantrouwen », une table-ronde avec C. DEWAELE, L. FRET, D. GELDOLF, G. INSLEGERS, T. MEEUWS, P. PATAER, K. PHILIPPETH, L. SERRIEN, J. STEYAERT, J. VANDEN EYNDEN, K. VAN HEDDEGHEM, A. VANDEKERCKHOVE et L. WALGRAVE, *Alert*, 2006, jg. 32, nr. 1, pp. 26-44.

⁵⁸ L. VANDENHOVE, « Lokale integrale veiligheid : politie en gemeente hand in hand », *Handboek politiediensten*, 2006, pp. 155-163.

au sérieux par les socialistes et considérés comme dérangeants pour le milieu de vie⁵⁹. Pour sa part, le département de la Justice se déployait, selon les témoins privilégiés, dans « les hautes sphères » et tentait d'enrayer les grandes formes de criminalité organisée. L'excès de compétences n'était pas imaginaire. La lutte contre la criminalité et la police judiciaire restaient bien, au niveau fédéral, de la compétence du ministre de la Justice. Interviews en profondeur et documents des autorités montreront que la loi SAC a en définitive été conçue par Johan Vande Lanotte. La loi fût concrètement rédigée d'une part par un magistrat, Frank Schuermans, membre du cabinet de Johan Vande Lanotte, d'autre part par un bourgmestre (également député), Ludwig Vandenhove (SP.a). Les socialistes flamands étaient à la barre et avaient préparé leur programme en conséquence. Du projet de loi apparut clairement que la prise en charge des nuisances était une matière exclusivement fédérale, pour laquelle seul le ministre de l'Intérieur était compétent. Les nuisances publiques furent d'ailleurs considérées comme une forme spécifique de comportement à l'intérieur de la problématique de l'ordre public dans le domaine public. Pour prévenir tout problème, une deuxième stratégie fût utilisée : la présence au sein du cabinet du ministre de l'Intérieur d'un magistrat du parquet (Frank Schuermans) chargé de rédiger la loi, permit de déposer le projet de loi depuis le ministère de l'Intérieur mais *avec* le ministre de la Justice de l'époque. De cette manière, les problèmes potentiels d'excès de compétence étaient déminés d'entrée.

Des choix idéologiques furent faits auprès du centre d'études du SP, le SEVI, et transcrits dans la publication du SEVI « Sécurité et petite criminalité »⁶⁰. À ce moment déjà, les socialistes flamands avançaient une vision solide. La politique de prévention belge devait être orientée vers une politique locale intégrée, avec une attention soutenue pour les liens entre l'individu et la société.

Avec les contrats passés avec les villes, des acteurs de prévention sont engagés, chargés de lutter de manière préventive contre la petite criminalité et les nuisances⁶¹. Ces contrats de sécurité et de prévention seront, selon les témoins privilégiés, d'une très grande importance dans le ciblage ultérieur des nuisances par la loi de 1999. Ils incarnent la politique fédérale de sécurité et influencent encore aujourd'hui en grande partie la prise en charge des incivilités dans les communes. Avec ces contrats, plusieurs projets de prévention seront mis en œuvre, qui cherchaient à prendre à la racine la problématique des incivilités. On travaillait sur la cohésion sociale, le développement de quartier, le travail de rue, la propreté, la communication, l'intégration, tous les efforts destinés à prévenir la naissance des nuisances. Tous ces éléments, y compris la prévention sociale, se retrouvaient dans les contrats.

Mais s'il fallait envisager de couronner l'ensemble, c'est une sanction qu'il fallait prévoir. La citation suivant illustre bien cette idée : « *Pour moi, la sanction administrative est la dernière étape de la prévention et la première de la répression. Donc, si on a l'image d'une chaîne, le premier échelon est la prévention. C'est la présence sur le terrain et ceci se peut tant par l'action policière que par la justice. Tout le monde peut y trouver sa place. La répression, ce sont en fin de compte les mesures qui sont*

⁵⁹ L. DE WITTE, *Veiligheid en kleine criminaliteit*, Campagne Socialistische Partij, gemeenteraadsverkiezingen, 9 oktober 1988, SEVI (publicatie studiegroep van de partij), 1988, 238 p.

⁶⁰ L. DE WITTE, 1988, *op. cit*

⁶¹ Ph. WILLEKENS, « Beter één vogel in de hand dan tien in de lucht : integrale veiligheid », in E. DEVROE, A. DORMAELS (éds.), *Lokaal integraal preventiebeleid, van programma naar schakel*, Orde van de Dag, 2006, 35, pp. 9-16.

dérangeantes, avec lesquelles on dit 'ici, c'est fini'. Et pour moi, cette sanction administrative c'était en fin de compte la première étape de la répression, car on impose une amende, mais aussi la dernière de la prévention. La prévention, c'est bien, mais elle a besoin d'un point d'orgue. Si on n'écoute pas, alors il faut être puni ».

L'analyse a montré que la loi SAC formait l'*ultimum remedium* un « bâton derrière la porte », expressément conçu pour doter le trajet de dix ans de prévention d'un point d'orgue légal.

La réalité institutionnelle belge, où une partie importante des compétences ont été transférées aux Régions et où l'autonomie communale a été inscrite dans la Constitution, n'y est pas étrangère. Le bourgmestre élu et ses échevins ont reçu après la réforme de l'État un nombre important de compétences. Après cette répartition, le législateur fédéral ne disposait plus d'aucun espace de jeu pour s'attaquer aux causes de la petite délinquance. Le pouvoir central pouvait seulement rendre sa vision publique, investir de manière complémentaire dans des mesures d'accompagnement, offrir aux communes un dispositif chapeautant le tout et espérer que les subsides octroyés par le pouvoir fédéral seraient utilisés de manière démocratique au niveau local. Par une contractualisation politique, au terme de laquelle les communes devaient investir dans des mesures préventives en échange de financements, la croyance des autorités fédérales dans une politique qui s'attaque également aux causes fût concrètement opérationnalisée. La régionalisation fut ici aussi d'une importance capitale. Ce que les régions ont prescrit aux communes et financé (également *via* une contractualisation politique) exercera aussi une influence cruciale sur le contenu concret ultérieur de la politique menée en matière de nuisances dans les villes. Au niveau local, la loi SAC apparaît donc comme une pièce d'une politique de la ville *intégrée*, au sein de laquelle d'autres instruments d'aide et de prévention ont été mis en place au préalable et où divers domaines de compétence ont été croisés de manière transversale.

En conclusion, on peut dire qu'après dix ans d'efforts de prévention, le couronnement de cette politique fût mis en œuvre par les mêmes acteurs du parti socialiste flamand, après quoi la loi sur les sanctions administratives communales vit le jour, en 1999.

Schéma 3: La loi SAC comme point d'orgue après 10 ans de prévention

1990	1999
Efforts de prévention Ministère de l'Intérieur (Parti Socialiste) Politique des Grandes Villes (Parti Socialiste) Flandres en Wallonie (politique de la ville) (Parti Socialiste)	Prévention armée des nuisances Loi SAC



Affaires
Commissions parlementaires

La genèse plus large de la loi SAC se situe clairement avant son vote en 1999. La citation suivante illustre ce fait :

« Je pense que le Ministre de l'Intérieur de l'époque attachait beaucoup d'attention à la prévention de la petite criminalité dérangeante et à une politique de prévention qui n'émergea qu'à la fin des années '90. Mais à un certain moment est apparu la conviction que la chaîne devait se clôturer, parce que, sinon, rien ne se passe avec la petite criminalité. Et dans de nombreux cas, la victime était surtout le domaine public. Le point d'orgue concernait donc surtout les nuisances dans le domaine public dont les pouvoirs publics étaient en définitive la victime : déchets jetés en rue, les déjections canines, uriner ou déféquer sur la voie publique. Là où la prévention échouait, une forme ou l'autre de répression devait suivre. La loi sur les SAC doit donc être considérée comme l'ultimum remedium et ne doit pas être dissociée des efforts de prévention qui l'ont précédée ».

On peut se demander maintenant comment la loi SAC a pu se concrétiser au cœur d'une politique continue *sensu lato* menée à travers les années, dans un contexte dominé par la réforme de l'État, le morcellement des compétences et l'autonomie communale. La période étudiée présente à cet égard une caractéristique unique en ce que les socialistes flamands et francophones se sont retrouvés au delà des frontières linguistiques et régionales dans le projet SAC. Et même si, après la réforme de l'État, chaque Région est restée sagement dans le cadre de ses compétences, la prise en charge des nuisances, du délabrement dans les villes a connu une forte impulsion socialiste. Le récit sur les nuisances et leur prise en charge a été écrit et porté par les socialistes, même si l'apport des libéraux au poste de Ministre de l'Intérieur ne fût pas sans importance. Cette donnée a permis un *continuum* dans la gestion, au cœur duquel la croyance dans la prévention et dans la prise en charge des causes de la criminalité et de l'insécurité a joué un rôle central.

E. Octopus : la réforme de la police

De l'analyse, il ressort aussi que la réforme de la police (1998) a exercé son influence sur la loi SAC qui fût votée un an plus tard. Le 28 juin 1995, le gouvernement rendait le nouvel accord de gouvernement public. Les recommandations du rapport de la commission d'enquête parlementaire Verwilghen, déposées en 1997, donnèrent le coup d'envoi de la réforme de la police, évoquant l'intégration des trois forces de police dans une seule structure à deux niveaux. Après les débats menés dans diverses commissions, le premier ministre Jean-Luc Dehaene (CVP) réussit à rassembler une large coalition unissant le gouvernement et les parlementaires, les partis au pouvoir et l'opposition. Une mobilisation sans précédent vit le jour⁶². L'évasion de Marc Dutroux fût la goutte qui fit déborder le vase. La loi sur la police intégrée à deux niveaux (1998) fut adoptée sans guère de discussion. La loi devait donner à la police belge un visage plus humain, une organisation au sein de laquelle une « action policière centrée sur la communauté » devenait le modèle de base en Belgique⁶³. Les différents axes définis dans ce cadre étaient clairs : la police devait être plus proche du citoyen et avoir plus de contacts avec d'autres partenaires dans le cadre d'un engagement externe et du partenariat (*multi agency approach*), deux lignes directrices qui feront retour dans

⁶² P. PONSAERS, « Pacificatie of hernieuwde politiestrijd », *Orde van de Dag*, 1999, pp. 7-18.

⁶³ Exposé des motifs, Loi du 7 décembre 1998 sur la police intégrée à deux niveaux, *M.B.*, 5 janvier 1999, SPF, Ministère de l'Intérieur, Direction Générale de la politique de sécurité et de prévention, 78 p. Le concept de « community policing » fut officiellement inscrit dans la circulaire ministérielle CP1 du 27 mai 2003 relative au « community policing » du 9 juillet 2003.

la politique des nuisances au niveau local. Les concepts de « travail sur mesure » et de travail de quartier font leur entrée, concepts qui seront plus tard récupérés dans l'approche des nuisances. La réforme créera aussi des instruments structurels⁶⁴ permettant au bourgmestre de développer une concertation plus importante avec le chef de corps et d'avoir un regard plus vigilant sur la petite criminalité et les nuisances dans sa commune. De l'analyse des phénomènes présentés comme « priorités locales » par les services de police dans les premiers plans zonaux de sécurité, il ressort que les nuisances ont joué un rôle déterminant⁶⁵. Et ces problèmes ont régulièrement fait l'objet de discussions entre le chef de corps, le bourgmestre et le procureur du roi lors des réunions de concertation zonales de sécurité⁶⁶. À ceci s'ajoute encore la demande des autorités locales d'une intensification du maintien de l'ordre et d'un appareillage leur permettant de traiter de manière rapide et efficace les comportements dérangeants au niveau local, ainsi que le besoin d'une voie procédurale différente de la procédure pénale traditionnelle :

« Oui, les autorités locales souhaitent traiter elles-mêmes le problème. Cela dépend bien sûr de corps de police à corps de police, mais je pense que la réforme de la police n'y est pas étrangère. En effet, ce qui a aussi joué, sont entre autres les structures nouvelles qui ont été créées. Je pense notamment au Conseil zonal de sécurité. Et ceci malgré la résistance des parquets ».

La police communale supprimée, le bourgmestre perdait son emprise directe sur « sa » police, sauf dans les grandes villes⁶⁷. La police locale sera organisée à un niveau d'agrégation plus important (la zone de police) et devient aussi une police très chère⁶⁸. Le débat sur les missions prioritaires de cette police locale éclata et il semble, selon certains témoins privilégiés, que très vite on souhaite se débarrasser de certaines tâches. La réforme avait instillé l'idée d'une éventuelle implication des travailleurs de la prévention et des gardiens de la paix pour soulager la police de certaines missions de base dans la lutte contre les nuisances. On considérait que le policier de quartier ne pouvait pas être « la bonne à tout faire » et que, suite à la réforme de la police, il existait après tout des citoyens pourvus d'un sous-statut qui s'occupaient déjà de sécurité dans l'espace public⁶⁹:

⁶⁴ On pense à l'obligation pour le chef de zone de créer des plans zonaux de sécurité, art. 36 de la loi sur la police intégrée et circulaire GPI 38 du 13 mai 2003 sur les plans zonaux de sécurité, *M.B.*, 23 mai 2003. Ces plans de sécurité seront discutés de manière intensive au sein du Conseil zonal de sécurité, un organe où se trouvaient représentés le chef de corps, le bourgmestre et le procureur du roi.

⁶⁵ E. DEVROE, L. KEPPENS, « Evaluatie van zonale veiligheidsplannen. Lokale prints van federale directieven : politie en prioriteiten », *Handboek politiediensten*, Veiligheidsbeleid, Evaluatie, 2004, afl. 70, pp. 3-48.

⁶⁶ E. DEVROE, S. MATHIJS, « Het kaf en het koren, evaluatie van zonale veiligheidsplannen », *Handboek politiediensten*, Veiligheidsbeleid, Evaluatie, 2004, afl. 71, pp. 1-24.

⁶⁷ Dans les grandes villes, l'ancienne police communale restera intacte, car ces grandes villes constituent une zone : une ville égale un corps de police. L'extension des compétences du bourgmestre inscrite dans la loi sur les SAC tablait sur une politique locale active au niveau communal, avec une police administrative active, dressant des constats en cas d'infraction au code de police. Les compétences du bourgmestre s'étendaient par ailleurs au territoire de sa commune tandis que la police locale nouvelle mouture opérait au niveau de la zone et disposait de peu de temps pour opérer des contrôles dans le cadre des mesures de police administrative prises par le bourgmestre. La conséquence de la réforme fût donc que, pour combler ce déficit, le bourgmestre fût contraint de faire appel à d'autres catégories de contrôleurs (P. PONSAERS, « Toezicht houden, over de dynamiek tussen criminaliteit en sociale controle », *Tijdschrift voor Criminologie*, 2008, 50, 3, pp. 283-290).

⁶⁸ Lors des négociations avec le ministre A. Duquesne, les syndicats obtinrent gain de cause sur toute la ligne, de sorte que la police obtint le statut le mieux rémunéré de la fonction publique Vandenhoven, 2003, a.

⁶⁹ G. SPIESSSENS, K. VAN HEDDEGHEM, « Politie en het gemeentebestuur, verslag van werkgroep II », in J. VAN ERCK, *Ge-meenschapsgerichte politiezorg, externe oriëntering van de politie*, Bruxelles, Politeia, 2003, pp. 79-85.

« Nuisances et petite criminalité, c'est très bien... mais je me pose une question : qui va faire cela sur le terrain ? Car finalement, l'objectif était de décharger cette police chèrement payée, donc on ne pouvait pas dire que la police allait le faire. Alors vient la discussion pour savoir qui va le faire. La sécurité privée ? C'est un point sensible, car il y a là pour les communes une source de revenus et il ne peut y avoir des motifs commerciaux derrière l'interpellation de citoyens pour nuisances dans l'espace public, car sinon on va verbaliser pour l'argent. Est-ce jouable pour d'autres instances ?... Nous devons chercher une autre solution ».

La loi de 1999 prévoyait une compétence de verbalisation exclusive pour la police. Mais, après la loi sur la réforme de la police en 1998, cette police était surtout occupée avec l'adaptation de sa structure organisationnelle aux exigences de la réforme. Le projet de loi modifiant la Nouvelle Loi Communale du 17 mars 2003⁷⁰ prévoyait une extension des compétences de verbalisation aux fonctionnaires communaux et aux fonctionnaires des sociétés de transport public. Ceci signifiait que des personnes non dotées de la qualité d'officier de police judiciaire auraient reçu la compétence de dresser procès-verbal, ce qui était nouveau⁷¹. Le projet de loi du 3 avril 2003 allait encore un pas plus loin⁷². Selon le texte, les agents de sécurité privée pouvaient également devenir « les yeux et les oreilles du bourgmestre ». Il fût proposé d'octroyer aux agents de sécurité privée une compétence de dénonciation pour les infractions au règlement communal⁷³. Le 8 avril 2003, le Sénat est dissous et il est trop tard pour approuver ce projet de loi.

Jusqu'à la fin des années 1990, la police s'est surtout centrée sur la lutte contre la grande criminalité et le grand banditisme et la petite criminalité restera négligée. La plus grande préoccupation pour les problèmes de société inscrite dans le « *community oriented policing* » ne s'inscrivait pas encore directement, à la fin des années 1990, dans une « politique de prise en charge des nuisances ». La pro-activité dans la verbalisation des infractions aux règlements de police communaux, une mission confiée depuis des années à la police communale, avait disparu en raison d'une politique des poursuites défailante au niveau des parquets. Avec la loi symbolique de 1999, les phénomènes de nuisance demeuraient, selon Marie Arena, Ministre de la Fonction Publique, de l'Intégration Sociale, de la Politique des Grandes Villes et de l'Égalité des Chances, pratiquement impunis par la justice⁷⁴.

Par ailleurs, suivant les témoins privilégiés, la réforme de la police a produit un repli de l'activité policière sur les questions d'organisation, de structure et de statut. Cet exercice exigera un temps considérable, de sorte que peu d'attention sera consacrée à la verbalisation de la petite criminalité et des nuisances. En outre, le paysage de la sécurité était fortement morcelé en raison de l'irruption d'une armada d'acteurs faiblement scolarisés actifs dans les contrats de sécurité et de prévention fédéraux ou dans les contrats de ville régionaux. L'influence des Régions, du Ministère fédéral de l'Intérieur et de la politique des Grandes Villes était considérable : dans les contrats, des priorités furent établies. La police n'y était pas toujours partie présente, ce qui lui

⁷⁰ *Doc. parl.*, Chambre, 17 mars 2003, n° 50 2366/001.

⁷¹ Ch. VAN DEN WYNGAERT, *Strafrecht, strafprocesrecht en internationaal strafrecht*, Antwerpen, Maklu, 2003, 1191 p.

⁷² Texte adopté en séance plénière et transmis au Sénat le 3 avril 2003, *Doc. parl.*, Sénat, sess. 2003, n° 50/2328/005.

⁷³ Les agents de sécurité privés n'étaient donc pas dotés d'une compétence de verbalisation. Ils devaient signaler le fait à la police qui, elle, devait constater l'infraction menant à une amende administrative.

⁷⁴ *Doc. parl.*, Chambre, 2003-2004, n° 837/4, 3.

donnait la légitimité pour se replier sur ses « missions fondamentales ». Le travail de prévention et de contrôle pu être laissé aux travailleurs de la prévention dans les villes (travailleurs de rue, travailleurs sociaux, acteurs du renouveau urbain et de l'aménagement du territoire).

La loi de 1999 prévoyait que dresser procès-verbal pour nuisance dans l'espace public était une compétence exclusive de la police. Les agents constatateurs étaient des fonctionnaires de police, *in casu* souvent des inspecteurs de quartier et des agents (auxiliaires). Mais la police n'était, selon nos témoins privilégiés, pas vraiment demandeuse. Tout chef de corps qui a tenté de sensibiliser ses collaborateurs à agir contre les propriétaires de chiens qui faisaient leurs besoins en rue sait avec quelle joie les fonctionnaires de police ont reçu cette idée...⁷⁵. Aussi, le ministre de la Politique des Grandes Villes reconnut que les projets de loi réparatrice (2004-2005) devaient apporter un peu de soulagement. La nouvelle loi réparatrice ne devait pas « *diminuer le sentiment d'insécurité mais bien ancrer à nouveau auprès de certains éléments de la société le respect nécessaire de la norme* ». Les projets de loi prévoyaient, selon elle, des moyens efficaces dans la lutte contre les nuisances. « *Vu que ces (nuisances) restent largement impunies par la justice, les auteurs développent un sentiment d'impunité. Ceci peut conduire à la récidive et à un effet « boule de neige ».* La victime a le sentiment d'être abandonnée parce que les autorités restent en défaut d'agir »⁷⁶.

Bien qu'il ressorte de rapports internes que « la loi a surtout comme objectif de fournir aux communes qui le souhaitent une nouvelle arme pour sanctionner les comportements inadéquats et qu'elle prévoit explicitement de ne pas enlever à la police sa compétence de verbalisation »⁷⁷, la loi de 2004 prévoyait quand même une extension des catégories des agents constatateurs. La verbalisation des « infractions mixtes »⁷⁸ restait de la compétence exclusive du personnel policier. Mais pour les infractions (contraventions) dépenalisées et ramenées au rang d'infractions purement administratives, la police se vit adjoindre d'autres professions dont les membres pouvaient noter les infractions dans un « rapport administratif ». Ces fonctionnaires furent nommés « les fonctionnaires constatateurs communaux »⁷⁹. Cette option s'inscrivait dans le « plan global de mise à l'emploi » qui prévoyait de mettre au travail dans cette fonction les demandeurs d'emploi de longue durée⁸⁰. L'idée était d'offrir à ces demandeurs d'emploi un premier emploi favorisant leur retour vers le marché régulier du travail. Les conditions d'emploi et de recrutement pour ces personnes étaient minimales et en rien supérieures à ce qui était demandé à n'importe quel autre membre du personnel communal⁸¹.

⁷⁵ S. ECKHAUT, « De administratieve sancties vanuit politieel oogpunt », in S. MEIJLAERS, *Gemeentelijke administratieve sancties : hoe overlast aanpakken ?*, Politeia, 2001, pp. 23-33.

⁷⁶ *Doc. Parl.*, Chambre, 2003-2004, n° 837/4, 4.

⁷⁷ Rapport de la Commission de l'Intérieur sur la réforme de la police au niveau local, deuxième rapport d'évaluation, avril 2005, 137.

⁷⁸ Voy. la contribution de I. WATTIER dans ce numéro.

⁷⁹ Art. 2, al. 3, de la loi du 17 juin 2004 modifiant l'alinéa 6 de l'art. 119bis de la Nouvelle Loi communale.

⁸⁰ Arrêté Royal du 19 décembre 2001 favorisant la mise au travail des demandeurs d'emploi de longue durée, art. 11quater, 1° et 6° de la loi de 2004.

⁸¹ F. SCHUERMANS, 2005, *op. cit.*

Conclusion et discussion

Un débat a-t-il été mené ?

Après une analyse exhaustive de tous les documents préparatoires et au terme des divers interviews réalisées, nous pouvons dire avec certitude qu'il n'y eut pas de débats menés sur les présupposés des autorités politiques relatifs aux causes des nuisances. Les indications sur ces présupposés et sur les intentions du législateur n'ont pu être déduites que de manière indirecte et sporadique de l'analyse des documents. On ne s'est que très peu préoccupé de la vision de la société et/ou de l'auteur de nuisances lors de la formation de la loi SAC. Une conception de l'homme et de la société fut parfois proposée comme fait politique dans le chef d'un parti ou l'autre, mais une approche pragmatique a toujours prédominé, comme l'illustre la citation suivante : « *Les politiciens ne pensent plus en termes théoriques. Ils ne pensent tout simplement pas plus loin que le moment présent. Il devient alors difficile de trouver une ligne. Les politiciens ne discutent plus idéologie et il n'y a plus de débat sur ces thèmes* ».

L'approche empirique ressort de la grande absence de support théorique dans les présupposés et les visions du pouvoir. Certes, le besoin urgent de « *faire quelque chose face à l'impunité et à l'impuissance du parquet à agir* » fût souligné (*infra*). Mais ceci nous semble refléter une perspective purement pratique. Des interviews, il ressort cependant que l'on a bien pensé à la théorie de « *la vitre cassée* » et aux approches situationnelles, mais ces « théories » ne firent l'objet d'aucune élaboration dans les textes préparatoires. Elles restèrent à l'état de pistes de réflexion et d'inspiration pour certains. Ainsi, selon les témoins privilégiés, les socialistes souhaitaient augmenter le capital social dans les villes en autorisant celles-ci à continuer à investir dans la prévention. De ce point de vue, le financement des contrats de sécurité et de prévention permit des investissements considérables dans la prévention. Enfin, de manière concrète, les socialistes souhaitaient clairement avec la loi SAC doter d'un point d'orgue la politique de prévention.

La loi SAC, un instrument de contrôle ?

Nous chercherons ici à répondre à nos deux questions de recherche, à savoir : « La loi sur les sanctions administratives de 1999 (la loi SAC) fût-elle mue par le souci d'un plus grand contrôle sur le citoyen dans l'espace public ? » et « La loi fût-elle conçue comme l'extension d'un dispositif de contrôle sanctionnel et punitif ? »

L'analyse montre non seulement l'aspect innovateur du transfert de compétences de sanction de l'appareil judiciaire aux communes, mais aussi un certain nombre d'*effets collatéraux* de ce transfert. On veut dire par là que la problématique des nuisances – c'est du moins ce qui ressort de l'empirie – touche à divers aspects de la vie sociale, comme l'éducation, l'enseignement, la santé, l'habitat, l'environnement urbain, les loisirs et le travail. Cette approche *sensu lato* court comme un fil rouge à travers l'application de la loi SAC. On ne peut nier qu'une loi qui vise à sanctionner les nuisances porte avec elles des caractéristiques d'une « *Culture of Control* ». Il en résultat d'ailleurs plus de règlements, plus de contrôles, plus de procès-verbaux, et plus de compétences de contrôle octroyées aux communes pour enrayer la récidive en matière de nuisances. Cependant, notre recherche montre que cette approche s'est toujours

inscrite dans la perspective plus large d'une politique de bien-être et d'aide sociale. En outre, les possibilités accrues de contrôle introduites par la loi SAC ne conduisent *de facto* pas toujours à un accroissement du contrôle. L'empirie a montré que l'intention du législateur avec la loi SAC n'était pas de créer un instrument de contrôle. Le choix de la gestion des SAC comme celui du lieu de leur application a plutôt été conçu à partir du souci de développer une approche intégrale de la problématique des nuisances (*sensu lato*) que dans la perspective d'un pur contrôle. Et même si on pourrait considérer qu'une politique de sanction immédiate peut conduire à une politique de sanction plus effective (et donc à une plus grande punitivité), il n'en reste pas moins que, selon les promoteurs de la loi, sanctionner n'était pas le but ultime. En mettant la loi SAC à la disposition des communes, il était beaucoup plus simple de laisser se déployer tout le trajet préliminaire de la prévention et de la politique de bien-être d'une manière intégrée avant la sanction et notre travail empirique montre que ceci était plutôt l'objectif des promoteurs de la loi. La vision derrière la loi SAC s'inscrit dans un récit plus large de « *governance at a distance* », de travail sur mesure au niveau local et d'une politique intégrale de sécurité. L'analyse a montré que les promoteurs de la loi SAC ont ancré légalement la prise en charge des nuisances au niveau local en confiant l'entière responsabilité de la chaîne réactive, de la prévention à la sanction, au même pouvoir (local). Autrement dit, la loi SAC n'a pas été conçue comme un instrument de contrôle supplémentaire mais bien comme un « bâton derrière la porte », une opportunité de réaction immédiate, susceptible d'être mobilisée comme *ultimum remedium* en cas d'échec des autres moyens de prévention. La loi SAC peut à cet égard être vue comme le point d'orgue d'une approche longitudinale de prévention.

Par ailleurs, nous constatons également l'existence *simultanée* de tendances *contradictoires*. La politique des SAC se caractérise par une intervention tolérante à l'encontre de petites nuisances que l'on souhaite prévenir et éviter par la prévention sociale. Ceci s'est traduit par la dépenalisation de certaines infractions (« *defining deviance down* »). En même temps, la loi SAC prévoit une possibilité de sanction si la nuisance devient répétitive et dérangeante. Ici existe la possibilité qu'elle soit prise en charge de manière plus sévère au niveau communal qu'au niveau pénal (*defining deviance up*). Auparavant, les faits de nuisance disparaissaient dans une montagne d'autres dossiers au parquet et étaient pour la plupart classés sans suite. Le processus « *defining deviance down* » est donc allé de pair avec un mouvement « *defining deviance up* », par lequel les autorités ne se sont pas retirées mais se sont au contraire plus manifestées. À cet égard, il est vrai que le pouvoir fédéral a plaidé pour une gestion de la politique de sécurité intégrale au niveau local. Les sources de financement émanant de divers niveaux de compétence soulignent que plusieurs visions contrastées ont été mobilisées. D'une part, une approche de « *governance at a distance* » qui donne plus d'autonomie au pouvoir local et, d'autre part, la renaissance de l'intervention fédérale en matière de sécurité dans les villes via la politique contractuelle de prévention et de sécurité impulsée par le Ministère de l'Intérieur. Dérégulation et interventionnisme ont donc été de pair. La réforme de l'État a rendu ce débat encore plus aigu, dans la mesure où les Régions ont également voulu ancrer leur vision de la politique à mener dans les villes.

En Belgique, la forte réaction des autorités, que l'on a placée dans le contexte international (*infra*), a d'abord plutôt conduit à privilégier une approche de prévention (résultat d'années de financement d'une politique sociale de la part des socialistes). Cette réaction s'est moins ouvertement manifestée dans ses modalités punitives.

À l'inverse de ce qui se passe dans d'autres pays comme le Royaume-Uni ou les Pays-Bas⁸², en Belgique, les communes ne furent pas obligées d'appliquer la loi SAC, ni d'intervenir de manière forte contre les nuisances. Ainsi, les communes ne furent d'aucune manière financées pour élaborer le volet punitif de la loi SAC (le régime de sanctions), pour recruter des fonctionnaires sanctionneurs, etc. Par contre, un investissement financier conséquent fut réalisé par le ministère de l'Intérieur pour organiser une politique de contrôle préventif au niveau communal, *via* les contrats locaux de sécurité et de prévention. Le ministère de la Politique des Grandes Villes investira à son tour dans l'engagement de travailleurs de rue et financera tout les médiateurs SAC en Belgique. Pour toutes les personnes interviewées, la loi SAC a donc été conçue comme un point d'orgue sanctionneur, nécessaire en cas d'échec de la prévention. Cette interprétation est renforcée par le fait que les autorités fédérales ont, au cours des vingt dernières années, pris diverses mesures pour éviter des éruptions punitives, surtout après le virage à droite des élections de 1991. On a investi dans l'amélioration de la qualité de la vie, l'aménagement durable du territoire, la lutte contre le délabrement des quartiers, le développement de projets de quartiers axés sur la cohésion sociale et d'autres programmes d'intégration et d'apprentissage de la citoyenneté (*inburgering*). Durant toute cette période, une croyance dans une société solidaire et dans l'État social actif s'est concrétisée *via* les divers ministres socialistes successifs de l'Intérieur et de la Politique des Grandes Villes. Tant au niveau central que régional, un investissement longitudinal important fût réalisé pour la prévention dans les villes, grâce auquel divers trajets de soins ont pu être déployés, avant que l'on ne songe à une éventuelle sanction. L'importance de la réforme de l'État apparaît également ici. Même si les autorités fédérales n'avaient *pas* investi massivement dans la prévention mais avaient, au contraire, soutenu financièrement le volet sanctionneur, ceci n'aurait en rien modifié la politique des Régions. Ces dernières ont injecté – et continueront à le faire – des moyens dans les villes pour le soin, la cohésion sociale, le développement durable, la lutte contre la pauvreté, l'égalité des chances, le renouveau urbain, etc., parce que ces missions font partie de compétences propres qui leur sont confiées par la Constitution. Ces missions sont totalement déliées des compétences répressives et ne pourront donc jamais être intégrées et dénaturées dans une telle approche.

Le contexte institutionnel de la Belgique a pour conséquence que la « *Culture of control* », telle que la décrit Garland, ne trouve pas à s'appliquer avec la même force qu'au Royaume-Uni ou aux États-Unis, les deux pays qu'il prend comme objet d'étude. Tous les témoins privilégiés s'accordent sur ce point : la loi sur les SAC ne doit intervenir que comme *ultimum remedium* en cas d'échec des projets de prévention et de bien-être antérieurs. La partie la plus importante de la prise en charge des nuisances se situe selon eux dans des politiques *en amont* de la punition. Bien sûr, ce type de mesures d'aide et de prévention déployées au niveau régional ou fédéral représentent un investissement financier plus important et à plus long terme que des mesures de contrôle sanctionnel. Le danger est donc réel, qu'en période de crise économique, il soit coupé dans les budgets consacrés à ces politiques et qu'il ne reste que l'approche de contrôle punitif. Dans ce cas, l'hypothèse d'une « *culture of control* » telle que définie par Garland pourrait trouver à s'appliquer sous la pression d'un raisonnement purement économique, malgré la fragmentation institutionnelle propre à la Belgique. Dans certaines communes, nous avons ainsi pu constater que l'intention

⁸² E. DEVROE, *op.cit.*, pp. 78-97.

LA CRÉATION D'UNE CULTURE DE CONTRÔLE ?

de départ derrière la loi SAC avait complètement disparu et que la loi y était utilisée comme un pur instrument de contrôle punitif.