

La transparence administrative contre l'opacité des politiques de surveillance

Le recours systématique au droit d'accès aux documents
administratifs comme méthode de collecte de données

Nicolas Bocquet

Emmanuelle de Buisseret Hardy

Corentin Debailleul

Jérémy Grosman

Laurent Roy

Pour citer : Bocquet, N., Hardy, E. de B., Debailleul, C., Grosman, J., & Roy, L. (2025). La transparence administrative contre l'opacité des politiques de surveillance : Le recours systématique au droit d'accès aux documents administratifs comme méthode de collecte de données. *Réseaux*, 251(3), p. 179–218, <https://doi.org/10.3917/res.251.0179>

Résumé

Devenues omniprésentes, les technologies de surveillance n'en demeurent pas moins marquées par le sceau du secret. Le présent article évalue la pertinence du recours systématique au droit d'accès comme méthode de collecte de données, afin de documenter l'évolution de l'infrastructure de surveillance en Belgique francophone. L'article discute des facteurs internes (propre à l'équipe de recherche) et externes (propres aux autorités sollicitées) susceptibles d'influencer le niveau de transparence administrative. Nos résultats révèlent des différences significatives selon le type d'entité administrative, les normes légales en la matière, la couleur politique des communes ou leur taille. Ils suggèrent également que cette méthode peut s'avérer pertinente pour compléter les études de cas sur la surveillance, à condition que les moyens humains à disposition soient conséquents. Cet article contribue ainsi à la réflexion sur le recours au droit d'accès comme méthode originale de collecte de données à des fins de recherche en sciences sociales, en particulier dans le contexte de secteurs de l'action publique où la culture du secret est relativement prégnante.

Mots-clés : demande d'accès aux documents administratifs ; police ; vidéosurveillance ; transparence administrative ; sousveillance ; Belgique francophone.

ADMINISTRATIVE TRANSPARENCY VERSUS OPAQUE SURVEILLANCE POLICIES

Systematic use of freedom of information requests as a data collection method

Abstract

Surveillance technologies have become ubiquitous, yet they are still shrouded in secrecy. This article assesses the relevance of the systematic use of freedom of information requests as a data collection method, to document the evolution of the surveillance infrastructure in French-speaking Belgium. It discusses the internal factors (specific to the research team) and external factors (specific to the authorities approached) likely to influence the level of administrative transparency. Our results reveal significant differences depending on the type of administrative entity, the relevant legal standards, and the political colour and size of the municipality. They also suggest that this method may prove relevant as a complement to case studies on surveillance, provided that substantial human resources are available. This article thus contributes to the debate on the use of freedom of information requests as an original data collection method for social sciences research purposes, particularly in the context of public policy sectors where the culture of secrecy is relatively widespread.

Keywords: freedom of information requests, police, video surveillance, administrative transparency, sousveillance, French-speaking Belgium.

Les enquêtes s'intéressant à des institutions publiques habitées par le secret rencontrent nécessairement, lors des collectes de données, d'importants obstacles¹. Le droit d'accès aux documents administratifs consacre pourtant ce qu'on appelle, dans la plupart des démocraties libérales, la « transparence » ou « publicité » de l'administration, permettant à quiconque d'exiger d'une entité administrative la production d'un document en sa possession (Berne, 2023). Les journalistes et militantes mobilisent depuis longtemps ce droit en vue de contourner l'opacité des administrations (Pozen et Schudson, 2018). Les chercheuses recourent de manière plus ponctuelle à cette méthode afin d'obtenir des informations autrement inaccessibles (Savage et Hyde, 2014 ; Dowling, 2015 ; Bruce, 2016 ; Walby et Luscombe, 2019). L'originalité de notre approche réside dans la *systématisation* du recours aux demandes d'accès en vue de constituer une base de données relative à un secteur de politiques publiques : celui des politiques de surveillance. Les pages qui suivent cherchent à évaluer, d'un point de vue méthodologique, la pertinence d'un usage systématique du droit d'accès aux documents administratifs comme méthode de collecte de données en sciences sociales.

Le présent article trouve son origine dans le projet – initié par des chercheuses universitaires, travailleuses associatives et militantes politiques – de documenter l'évolution de l'acquisition des dispositifs de surveillance par les autorités belges francophones entre 2000 et 2022. Le nombre de dispositifs de surveillance (caméras, drones, *bodycams*, etc.) acquis par les autorités belges à des fins politiques variées (sécurité publique, gestion routière, propreté publique) n'a cessé de croître ces dernières années, notamment sous l'impulsion d'investissements régionaux et fédéraux et de projets de villes « intelligentes » (Bocquet, 2021 ; Debailleul, 2021). Or,

1 La revue n'acceptant pas l'écriture épïcène inclusive avec des points médians, des tirets ou des parenthèses, nous avons fait le choix de systématiquement féminiser les termes utilisés dans le texte. Nous tenons à remercier les évaluatrices anonymes, ainsi que les coordinatrices de l'appel pour la qualité de leurs retours ; les membres du collectif Technopolice BXL et de la commission « nouvelles technologies et vie privée » de la LDH ; les rédactions du quotidien Le Soir et de l'hebdomadaire Le Vif ; les membres de Tactic et de LQDN, qui ont accepté de partager leurs expériences avec nous ; l'association Domaine Public qui héberge gracieusement notre base de données ; et enfin Louise Knops et Sarah De Laet pour leurs précieuses relectures. Si le projet de recherche à l'origine de cet article n'a bénéficié d'aucun financement spécifique, certaines des données collectées sont, depuis le 1er janvier 2025, analysées grâce au soutien financier du Fonds de Recherche Scientifique (FNRS) via le financement PDR n° T.0257.25. Les noms des autrices sont classés par ordre alphabétique. Nicolas, Corentin et Jérémy ont rédigé ensemble l'essentiel de l'article ; Emmanuelle et Laurent ont contribué à la version préliminaire ; Emmanuelle, Corentin et Jérémy ont effectué le suivi des demandes d'accès depuis 2022 ; Nicolas a participé à leur conception ; Laurent s'est joint à eux en 2023 et a codé les réponses ; Emmanuelle a rédigé et introduit les recours.

la prolifération et le développement de ces dispositifs techniques présentent un défi important du point de vue des libertés et droits fondamentaux : de tels dispositifs, accroissant l'asymétrie de pouvoir entre gouvernants et gouvernés, semblent susceptibles de limiter les possibilités de désobéissance ou de résistance pourtant essentielles au maintien des équilibres démocratiques (Celikates, 2013 ; Bocquet 2025 ; Bocquet et Knops 2025).

L'enjeu était ainsi de disposer d'un état des lieux des technologies de surveillance en Belgique – condition *sine qua non* d'une discussion informée sur les enjeux sociaux et politiques de ces dispositifs. Les études sur la surveillance oscillent entre études ponctuelles et explorations spéculatives globalisantes (Castagnino, 2018). L'enjeu politique et scientifique nous semblait requérir la constitution progressive d'une base de données permettant d'interroger les distributions géographiques, les motivations politiques et les dynamiques économiques participant au déploiement de ces dispositifs. La relative absence d'informations, liée à l'importante culture du secret entourant ces questions (Walby et Luscombe, 2019 ; Degrave, 2020), nous a convaincues d'introduire quelque 350 demandes d'accès à des documents administratifs auprès des administrations communales et policières, principales responsables du déploiement des dispositifs de surveillance (Van Meerbeek *et al.*, 2016).

Notre contribution est essentiellement méthodologique : l'évaluation de la pertinence d'un recours systématique au droit d'accès comme méthode de collecte de données – ainsi que certaines conditions de son éventuel succès. Le droit d'accès aux documents administratifs garantit aux citoyennes la possibilité de consulter les documents administratifs et de s'en faire remettre une copie, généralement gratuite – en Belgique, celui-ci est organisé par l'article 32 de la Constitution et les lois et décrets le traduisant aux différents niveaux de l'État (Renders, 2008 ; Terwangne, 2014 ; Michiels, 2014). Nous proposons d'évaluer la pertinence de cette méthode à l'aune de trois vertus scientifiques : (1) l'exhaustivité des données qu'elle permet de collecter ; (2) l'exactitude des données effectivement collectées ; et (3) la significativité des données collectées pour d'autres enquêtes scientifiques ou politiques (Kitcher, 2001). Nous soutenons que le recours systématique aux demandes d'accès, s'il requiert un travail interdisciplinaire et de la persévérance, permet effectivement de collecter une quantité de données de qualité que d'autres méthodes d'enquête auraient difficilement permis d'obtenir.

Notre recherche s'appuie sur deux principales littératures : d'une part, la littérature sur la transparence administrative qui, étudiant la manière dont les administrations

répondent aux demandes d'accès, identifie notamment certains déterminants influençant l'effectivité du droit d'accès, tels que le genre de l'expéditrice (Cicatiello *et al.*, 2024), la couleur politique de l'administration (Cuillier et Pinkleton, 2011) ou encore le ton employé dans la demande (Worthy *et al.*, 2017) – cette première littérature s'intéresse en fait peu aux documents collectés, pour se concentrer sur l'évaluation des politiques de transparence ; d'autre part, les littératures sur la police et la surveillance qui mobilisent régulièrement le droit d'accès pour contourner la culture du secret propre aux secteurs régaliens de l'action publique (Dowling, 2015 ; Bruce, 2016 ; Walby et Luscombe, 2019). Cette seconde littérature, si elle produit parfois des considérations méthodologiques intéressantes – par exemple, sur le fait que les demandes d'accès permettent souvent d'obtenir des données précieuses pour les sciences sociales, quand les documents demandés ne sont pas destinés à être rendus publics (Savage et Hyde, 2014 ; Walby et Luscombe, 2017) –, n'examine aucun recours systématique à des fins de collecte de données. Le présent article offre, à notre connaissance, la première discussion d'une approche cherchant à systématiser les demandes d'accès comme méthode de collecte de données afin de documenter un secteur de politiques publiques.

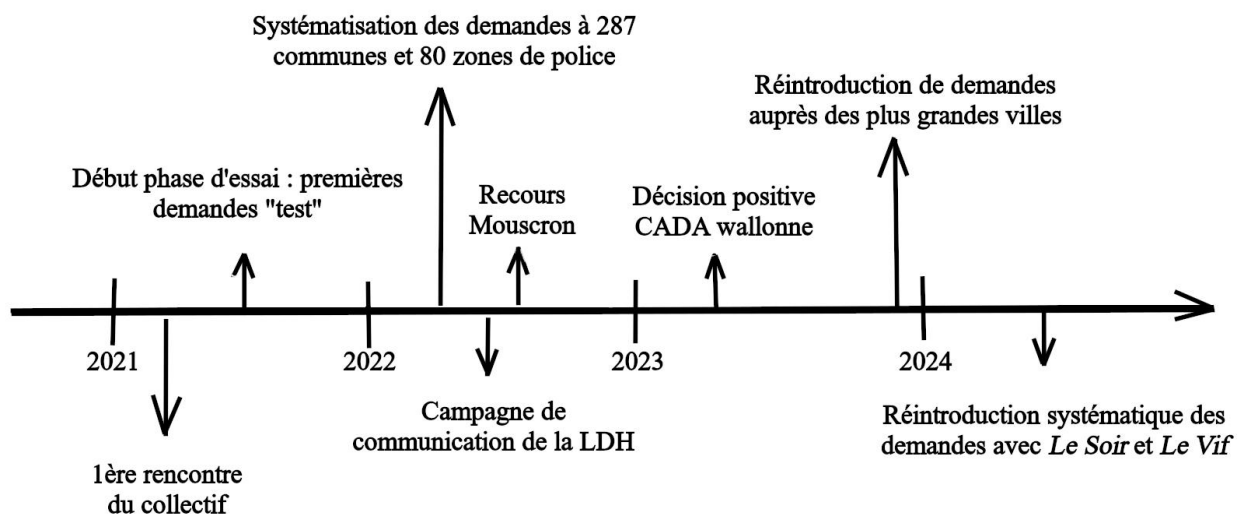
Notre article est structuré comme suit : la première section traite des principales décisions méthodologiques prises au cours de notre collecte de données et des principaux facteurs internes, propres à notre équipe de recherche, susceptibles d'influencer le niveau de transparence administrative des entités sollicitées, à savoir les documents demandés, le choix des destinataires, le choix de l'association expéditrice, la forme juridique adoptée, la plateforme numérique utilisée. La deuxième section aborde les facteurs externes, propres aux autorités sollicitées, semblant influencer leur niveau de transparence administrative : l'existence d'une obligation légale, la couleur politique de l'administration, la capacité de l'administration à répondre, la culture administrative. Dans la troisième section, nous revenons plus en détail sur la pertinence de notre méthode : sur l'exhaustivité et la qualité, ainsi que sur la pertinence scientifique et politique des données collectées.

La lente collecte de données : sur les choix méthodologiques relatifs à nos demandes d'accès

Cette section détaille les principaux choix méthodologiques effectués au cours de notre processus de collecte de données. Au printemps 2022, nous avons introduit des

demandes d'accès auprès de quelque 350 communes et zones de police de Belgique francophone, *via Transparencia* – une plateforme numérique associative cherchant à faciliter le droit d'accès. Les demandes visaient quatre types de documents : (1) la localisation des caméras filmant les espaces publics, (2) les autorisations communales délivrées, (3) les documents relatifs aux marchés publics et (4) les analyses d'impact sur la protection des données (AIPD² ; cf. la demande *in extenso* en annexe). Cette collecte a pris place dans le cadre de la campagne « *Technopolice*³ », une initiative de documentation critique des infrastructures de surveillance lancée en 2019 en France par l'association de défense des libertés *La Quadrature du Net* (Tréguer, 2024). Nous revenons sur les principaux arbitrages effectués, lors de la formulation des demandes ainsi que lors de l'introduction d'un recours stratégique, en dialogue avec la littérature relative au droit d'accès, avec pour objectif de contribuer à une réflexion pragmatique sur les conditions de succès d'une collecte de données basée sur des demandes d'accès.

Figure 1 – Chronologie de la collecte de données



2 Dans le cadre du RGPD, un responsable de traitement doit réaliser une AIPD lorsque le traitement présente « un risque élevé pour les libertés et droits des personnes concernées » ; cf. Autorité de protection des données, Analyse d'impact relative à la protection des données, disponible en ligne à l'adresse : <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/professionnel/rgpd/analyse-d-impact-relative-a-la-protection-des-donnees> (consulté le 16/01/2025).

3 Voir Technopolice France, Faire une demande CADA, disponible à l'adresse : <https://technopolice.fr/cada/> (consulté le 16/01/2025).

Formulation et envoi des demandes

Le premier enjeu a été de formuler les demandes d'accès à envoyer aux administrations en établissant les destinataires visés, les documents demandés, l'expéditrice officielle et la forme de la missive.

Concernant les *documents*, nous nous sommes appuyées sur nos précédentes recherches (De Keersmaecker et Debailleul, 2016 ; Bocquet, 2020 et 2021) et notre connaissance du terrain, afin d'identifier les documents désirés et les administrations en leur possession. Les connaissances administratives et juridiques de certaines membres de l'équipe de recherche nous ont permis de viser une série de documents susceptibles d'éviter l'invocation d'exceptions relatives à la non-possession des documents, au secret des informations ou au caractère abusif de la demande⁴. Notons que les demandes d'accès dont fait état la littérature en sciences sociales visent, le plus souvent, un nombre limité de documents, dont l'accessibilité et la publicité ne font pas débat (Cicatiello *et al.*, 2024).

Concernant les *destinataires*, nous avons décidé d'adresser nos demandes à l'ensemble des 287 communes et 83 zones de police locale. De fait, les communes et les zones de police sont les principales responsables de l'acquisition de dispositifs de surveillance⁵. D'autres administrations ont aussi été contactées durant la phase d'essai, notamment le ministère de l'Intérieur qui est en possession d'un registre reprenant toutes les caméras filmant les espaces publics du pays – sans succès. L'existence de procédures de recours débouchant, dans des délais raisonnables, sur des décisions contraignantes a largement guidé notre sélection des destinataires⁶.

4 Plus précisément, le droit belge prévoit l'existence de la majeure partie des documents demandés au sein des administrations contactées : les autorisations communales, les AIPD, les marchés publics – la liste des caméras est le seul document dont l'existence n'est pas, telle quelle, prévue par le droit. Notons que nous avons demandé les AIPD précisément en vue de pouvoir documenter leur potentielle inexistence.

5 La Belgique est un État fédéral composé de 581 communes et de trois régions : la Wallonie et Bruxelles sont en majorité francophones et la Flandre néerlandophone. La police est structurée en deux niveaux : la police fédérale et 183 zones de police locale. Tandis que ces dernières sont chargées de toutes les missions de police de base, aussi bien de nature judiciaire qu'administrative, la police fédérale leur fournit différents appuis – y compris opérationnels. Si, historiquement, les caméras de surveillance tendaient à être installées à l'initiative des communes, ce sont désormais les zones de police qui ont généralement la charge de leur gestion. Cependant, à l'exception des caméras mobiles (drones et bodycams), l'utilisation de dispositifs de vidéosurveillance de voie publique par la police doit faire l'objet d'une autorisation du conseil communal (cf. Loi du 5 août 1992 sur la fonction de police).

6 Le droit belge organisant les demandes d'accès aux documents administratifs dépend du niveau de pouvoir dont dépend l'administration : régional ou fédéral – nous laisserons ici de côté le niveau communautaire. D'abord, les dispositions fédérales prévoient des procédures de recours

Concernant *l'expéditrice*, nous avons choisi d'introduire nos demandes au nom de la *Ligue des droits humains* (LDH). Nous pensions qu'un acteur institutionnel jouissant d'une certaine crédibilité démocratique, connu pour engager des recours juridiques (y compris contre l'État) et capable de communiquer publiquement sur ces questions devait nous permettre d'obtenir davantage d'informations auprès des autorités sollicitées. Bien qu'Esposito *et al.* (2024) démontrent, après avoir testé de manière systématique « l'effet de l'expéditeur » sur la transparence administrative, que le taux de réponse le plus faible est obtenu lorsque les demandes sont introduites par une association militante anticorruption plutôt que par des citoyennes ou des professeurs d'université, nous pensons qu'il est nécessaire de tenir compte de l'image dont bénéficie l'association auprès des autorités sollicitées – les taux de réponse que nous obtenons sont d'ailleurs bien supérieurs (cf. *infra*).

Concernant la *forme*, nous avons choisi d'envoyer des demandes écrites dans un style juridique formel, faisant explicitement référence aux textes légaux concernant la transparence administrative ou les dispositifs de surveillance, *via* la plateforme numérique *Transparencia*⁷. La décision de passer par cette plateforme associative s'est imposée pour deux raisons : (1) d'un point de vue pratique, la plateforme met à disposition les adresses de contact des administrations, et ses bénévoles étaient prêts à nous accompagner ; (2) d'un point de vue politique, utiliser la plateforme permet de rendre publics les documents envoyés par les administrations et de les visibiliser en vue de soutenir un projet de réforme de la loi fédérale sur la transparence administrative porté par ses bénévoles⁸. La décision d'utiliser un langage formel et technique, appelé par le choix de *l'expéditrice*, et tranchant avec l'ethos des chercheuses nous semble également pouvoir être justifié par le caractère sensible des documents demandés et la culture du secret caractéristique des institutions policières (Bracken-Roche, 2019)⁹.

relativement lentes n'aboutissant pas sur des décisions contraignantes, par exemple : l'administration dépendant du ministère de l'Intérieur. Ensuite, les dispositions régionales prévoient des procédures de recours assez courtes débouchant sur des décisions contraignantes, par exemple : les communes et les zones de police monocommunes. Enfin, il convient de noter que certaines administrations échappaient, au moment de l'enquête, à toute disposition légale organisant le droit d'accès, par exemple : les zones de police pluricomunes.

7 Cf. *Transparencia*, Ligue des droits humains, disponible à l'adresse : https://transparencia.be/user/ligue_des_droits_humains (consulté le 16/01/2025).

8 Loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration.

9 La littérature scientifique a cherché à mesurer l'effet spécifique de certaines formulations des demandes sur les taux de réponse. Pour la Belgique, Esposito *et al.* (2024) montrent que la référence explicite au cadre légal augmente ou diminue les taux de réponse selon que c'est une citoyenne ordinaire ou une professeure d'université qui envoie la demande. Outre l'impact de la formation des demandes, des études mettent en avant d'autres facteurs, par exemple

Il est important de relever que la nature des demandes d'accès institue d'emblée un rapport « confrontationnel » avec l'administration sollicitée. Une réponse indiquant soutenir le principe de transparence déplore notamment : « Le côté "menace" même pas déguisée de la suite en cas de réponse non favorable à votre demande... Le procédé est pour le moins cavalier et discutable¹⁰. » Pour ne pas risquer de se couper de l'accès au terrain, Bracken-Roche (2019) recommande ainsi de privilégier les méthodes classiques de collecte de données et de ne recourir aux demandes d'accès qu'en dernier ressort. Cette stratégie est probablement judicieuse pour les chercheuses sollicitant des informations peu sensibles (Van Meerbeek *et al.*, 2016), mais s'avère moins réaliste pour qui souhaite, comme nous, collecter auprès des administrations des données que celles-ci tiennent pour secrètes.

Introduction d'un recours stratégique et renvoi des demandes

À l'issue du processus de formulation, au printemps 2022, des demandes ont donc été envoyées à l'ensemble des communes et zones de police de Belgique francophone. Nous avons prolongé, plusieurs mois après l'expiration des délais légaux, les échanges avec certaines communes, avant de nous rendre compte qu'il serait, pour des raisons pratiques, impossible de garantir un suivi rigoureux des réponses de chaque commune. En plus du caractère incomplet et hétérogène de la plupart des réponses, un nombre important d'administrations refusaient d'accéder à nos demandes d'accès en invoquant un nombre relativement limité d'objections : demandes jugées vagues ou abusives, secret des affaires ou impératif d'ordre public et parfois même de vie privée – sur ce point, nous obtenons des résultats en ligne avec ceux de Mabillard *et al.* (2024). Dès lors, il nous semblait qu'un recours administratif serait apte à signaler (1) la nature publique (ou non) des documents demandés et (2) la persévérance de la LDH relative aux demandes introduites.

Le principal enjeu méthodologique résidait dans le choix de l'administration contre laquelle effectuer un recours. L'examen de nombreux refus partiels ou complets nous a conduites à introduire un recours contre la Ville de Mouscron, et ce, pour trois raisons principales. En premier lieu, nous ne souhaitons pas introduire de recours contre une commune de petite taille ; Mouscron compte plus de 60 000 habitants. En deuxième lieu, nous préférons éviter l'introduction d'un recours contre des communes ayant accédé à nos demandes, même partiellement ; Mouscron ne nous a communiqué aucun des documents demandés. En troisième et dernier lieu, nous

géographiques. C'est le cas de l'étude de Cicatiello *et al.* (2024) en Italie, qui présente un taux de réponse différent entre le nord et le sud du pays.

10 Réponse d'une commune de 5000 habitants sur Transparencia le 14 août 2024.

voulions privilégier un recours contre une commune ayant justifié son refus d'accéder à notre demande ; Mouscron nous avait communiqué un courrier motivant administrativement et juridiquement sa décision. En décembre 2022, la Commission d'accès aux documents administratifs wallonne, statuant sur notre recours, a ainsi confirmé la publicité, complète ou partielle, des documents que nous demandions¹¹.

Trois remarques méthodologiques supplémentaires peuvent être faites concernant la procédure de recours. Premièrement, sans l'appui de la LDH, nous n'aurions probablement pas introduit de recours en tant que chercheuses. Les procédures de recours, même si elles se veulent accessibles aux citoyennes, présentent un certain nombre d'obstacles pratiques, notamment la variété des procédures et le calcul des délais de recours – qui aboutiront à l'irrecevabilité de trois recours introduits par nos soins à l'instance de recours bruxelloise¹². Deuxièmement, les décisions juridiques ne produisent pas d'effets automatiques : la Ville de Mouscron n'a pas donné suite à la décision administrative, avant que la LDH ne lui ait envoyé une mise en demeure – les documents nous sont ainsi parvenus plus d'un an après la demande initiale. En troisième lieu : l'existence de précédents juridiques clairs n'empêche pas les administrations de contester la légitimité des demandes. Lorsqu'en 2023, fortes de ce recours, nous avons commencé à réintroduire des demandes auprès des administrations, nous avons régulièrement été amenées à défendre la portée de la décision. En définitive, le succès relatif de la méthode a principalement reposé sur la pluridisciplinarité et la persévérance de notre équipe de recherche.

Il nous faut également insister sur ce qui nous semble être une des dimensions les plus originales de la trajectoire méthodologique suivie. D'une part, la littérature travaillant de façon systématique sur la transparence administrative s'intéresse relativement peu aux documents demandés (Cicatiello *et al.*, 2024) et reste largement silencieuse sur les échanges informels hors délais qui permettent souvent d'obtenir des administrations certains des documents demandés. D'autre part, la littérature mobilisant les demandes d'accès à des fins d'enquête, si elle introduit régulièrement des recours administratifs, s'intéresse généralement à des cas spécifiques (Walby et

11 Plus précisément, certains documents demandés devaient être communiqués dans leur intégralité. C'est notamment le cas de la liste des caméras,, y compris le modèle, la localisation et l'autorisation d'installation. D'autres documents devaient être communiqués au moins partiellement : documents relatifs aux contrats et AIPD – dont on pouvait noircir les parties protégées par le secret d'affaires ou des impératifs sécuritaires ; décision n° 257 du 13 décembre 2022 de la CADA wallonne, disponible à l'adresse : <https://wallex.wallonie.be/contents/djas/1/1227.html> (consulté le 16/01/2025).

12 Sur base des statuts de la LDH, la CADA bruxelloise a estimé que la personne ayant déposé les recours – soit la même qui avait introduit les demandes – ne disposait pas des pouvoirs pour engager la responsabilité juridique de l'association.

Luscombe, 2019). Notre démarche se démarque de ces littératures de deux façons au moins. En premier lieu, elle présente une des premières tentatives de mobilisation systématique du droit d'accès aux documents administratifs en vue de constituer une base de données relative à un secteur de politiques publiques. En second lieu, elle entreprend l'introduction d'un recours stratégique devant une instance administrative afin d'instituer un précédent juridique établissant la légitimité de sa démarche.

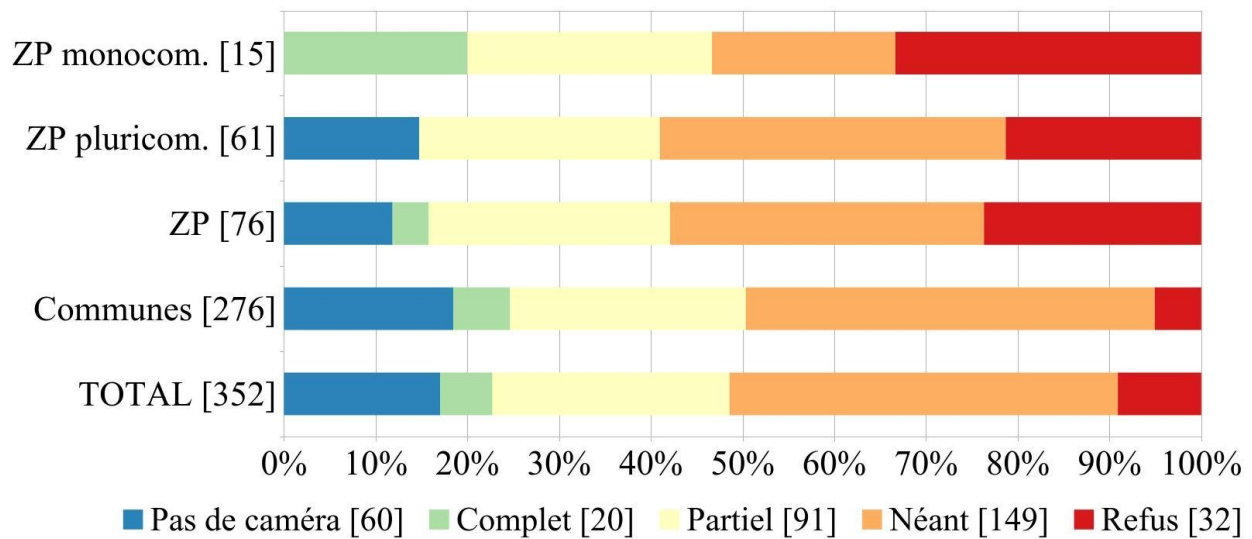
Pourquoi ne répondent-elles pas ? Sur les déterminants externes de la transparence administrative

Dans les paragraphes suivants, nous cherchons à identifier certains des facteurs externes susceptibles d'influencer le niveau de transparence des administrations sollicitées. Les résultats sont comparés avec ceux obtenus dans le cadre de deux autres campagnes de demandes d'accès lancées indépendamment, en Belgique, par des journalistes¹³ et des chercheurs (Esposito *et al.*, 2024 ; Mabillard *et al.*, 2024). Nous proposons de croiser certaines caractéristiques des administrations avec des catégories de réponses aux demandes d'accès introduites en 2022. Nous avons classé la qualité des réponses selon cinq catégories : « néant » – en l'absence de réponse –, « refus », « partiel » – si tous les documents ne nous ont pas été communiqués –, « complet » – pour les réponses exhaustives – et « pas de caméra », lorsque notre demande s'est révélée sans objet. Nous nous concentrons sur quatre principales caractéristiques susceptibles d'influencer l'attitude des administrations sollicitées : (1) l'existence ou non d'une obligation légale ; (2) les normes propres à la culture administrative ; (3) la position à l'égard de la transparence du parti politique au pouvoir¹⁴ ; et (4) la capacité de l'administration à absorber la charge de travail liée à la demande.

13 T. Denoël, « Trois quarts des communes wallonnes ne sont pas transparentes, et la vôtre ? », Le Vif, 21 octobre 2021, disponible à l'adresse : <https://www.levif.be/belgique/trois-quarts-des-communes-wallonnes-ne-sont-pas-transparentes-et-la-votre/> (consulté le 16/01/2025) ; X. Counasse, « Votre commune joue-t-elle le jeu de la transparence ? Notre carte interactive », Le Soir, 21 octobre 2021, disponible à l'adresse : <https://www.lesoir.be/401826/article/2021-10-21/votre-commune-joue-t-elle-le-jeu-de-la-transparence-notre-carte-interactive> (consulté le 16/01/2025).

14 Nous avons aussi tenté de mesurer la corrélation du taux de réponse avec le genre et l'âge des bourgmestres. Les chiffres démontrent que l'on obtient d'autant moins de réponses que les bourgmestres sont masculins et âgés. Cependant, les corrélations sont loin d'être significatives, et aucune conclusion ne saurait être tirée sans test supplémentaire.

Figure 2 – Qualité des réponses en fonction du type d'entité sollicitée



Premièrement, les réponses semblent influencées par la présence ou l'absence d'une obligation légale pesant sur les entités administratives (cf. figure 2). L'analyse des données confirme la plausibilité de l'hypothèse, dans la mesure où les zones de police monocommunes affichent un taux de réponse supérieur (47 %) à celui des zones de police pluricomunes (41 %) – ces dernières étant les seules entités administratives étudiées qui échappent à ce genre d'obligations légales au moment de notre enquête. La conclusion, presque triviale, n'en demeure pas moins importante : les administrations seraient, en partie au moins, réceptives à nos demandes en raison des obligations légales qui leur incombent (Wagner, 2021). Deux remarques supplémentaires peuvent être faites. En premier lieu, nous montrons, plus précisément, qu'une obligation légale est plus effective qu'une obligation constitutionnelle¹⁵. Dit autrement, l'obligation légale s'avère effective dans la mesure où, organisant des modalités de recours claires et rapides, elle amènerait l'administration à considérer la condamnation comme une issue probable¹⁶. En second lieu, il convient d'insister sur la relative ineffectivité de l'obligation légale : quelque 50 % des entités concernées ont rejeté nos demandes ou n'y ont pas donné suite¹⁷.

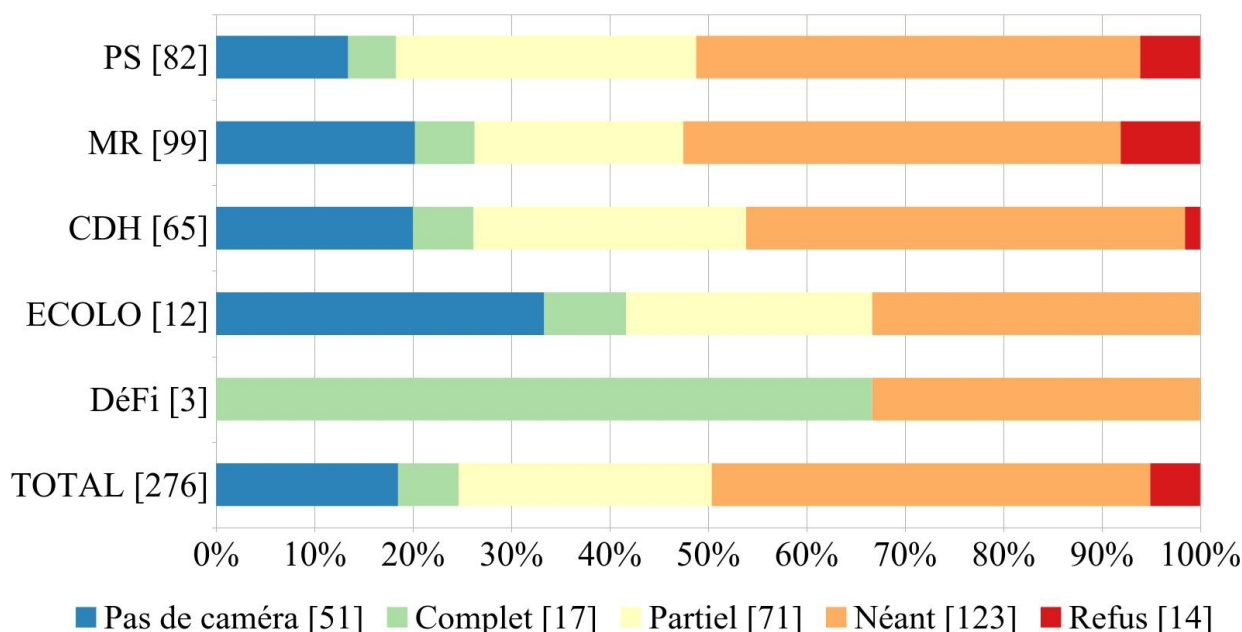
15 Il existe une corrélation positive (0,125) de faible significativité (valeur $p = 0,0661$) entre l'obtention d'une réponse et l'existence d'une obligation légale avec recours contraignant.

16 Il ne faut pas négliger la relative ignorance des administrations à l'égard des dispositions légales sur la transparence administrative : la publicité des documents demandés, la nature des délais légaux ainsi que les motifs acceptables de refus – même s'il est possible que, dans certains cas au moins, cette ignorance affichée soit en fait stratégique.

17 Notons que le taux de non-réponse obtenu concernant les communes par les journalistes (Counasse ou Denoël, art. cit.) et par Mabillard et al. (2024) est légèrement plus faible (35 %). Nous

Deuxièmement, les réponses semblent influencées par la place du secret au sein des cultures administratives des différents types d'entités (cf. figure 2). Les zones de police forment plus de refus (24 %) que les communes (5 %). Deux hypothèses explicatives peuvent être avancées : en premier lieu, la mission de surveillance est au cœur des activités de police, là où elle ne représente qu'une dimension parmi d'autres au niveau communal. En second lieu, les administrations policières exprimeraient une attitude à l'égard du secret plus assumée que les administrations communales. Les différences culturelles entre les administrations communales et policières pourraient expliquer de façon plausible la différence observée entre leurs réponses.

Figure 3 – Qualité des réponses en fonction de la couleur politique du bourgmestre



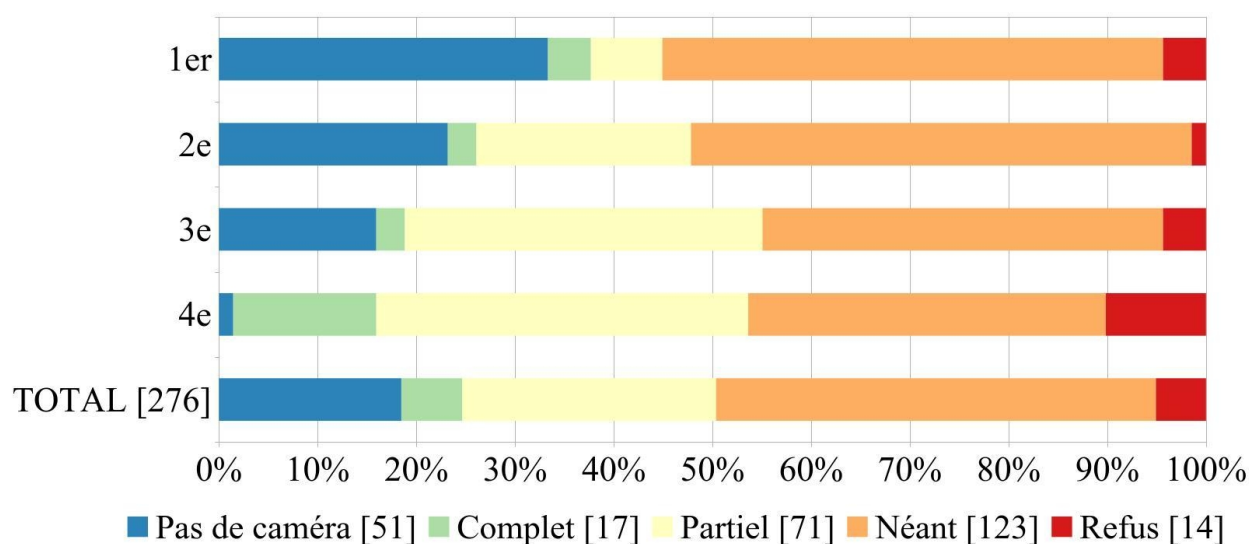
Troisièmement, les réponses semblent influencées par l'attitude affichée par les forces politiques dirigeant l'entité administrative à l'égard de la transparence. Les propositions de loi renforçant le droit d'accès, soumises ou votées au Parlement fédéral et aux parlements régionaux entre 2019 et 2024 par les députées wallonnes et bruxelloises, fournissent une indication claire des positions adoptées par les différents partis¹⁸. Ceux-ci peuvent être classés comme suit : écologiste (Ecolo),

pensons que cette différence peut en grande partie être expliquée par la nature des documents demandés : des projets de délibération communale. En d'autres termes, leurs demandes concernent un nombre limité de documents, qui ne sont traditionnellement pas considérés comme sensibles ; pour les taux de non-réponse en Angleterre (15 %) et aux Pays-Bas (35 %), voir respectivement : B. Worthy et al. (2017) et S. Grimmelikhuijsen et al. (2019).

18 En 2019 et 2024, des propositions de loi, respectivement, régionale et fédérale visent à renforcer le droit aux demandes d'accès – notamment en rendant les décisions de l'instance de recours

centristes (CDH et DéFi), socialiste (PS) et libéral-conservateur (MR) – les écologistes ayant déposé des projets de loi rendant contraignantes les décisions administratives et les libérales-conservatrices n'en ayant jamais soutenu¹⁹. L'analyse statistique des réponses – et l'analyse qualitative des échanges – confirme cette hypothèse dans la mesure où les communes dirigées par les écologistes (et dans une moindre mesure par les centristes ou par les socialistes) affichent des taux de réponse plus élevés (souvent de meilleure qualité) que celles dirigées par les libérales-conservatrices²⁰ (cf. figure 3) – ces résultats sont cohérents avec ceux de l'enquête menée par des journalistes belges²¹.

Figure 4 – Qualité des réponses en fonction des impôts des communes (classées par quartiles)



contraignante. Les partis centristes et écologiste sont les seuls à défendre, aux différents niveaux de pouvoir, le caractère contraignant des décisions de recours, tandis que le parti socialiste ne le défend qu'au niveau régional. Le parti libéral-conservateur est le seul qui ne se prononce jamais en faveur de décisions de recours contraignantes.

19 Cf. Les enquêtes journalistiques de Counasse (ibid.) et Denoël (ibid.).

20 Les communes dirigées par le MR nous ont fourni 8 % moins de réponses que la moyenne. Sur la base de nos données agrégées à celles de Counasse (ibid.) et Denoël (ibid.), il apparaît une corrélation (0,165) significative (valeur $p = 0,0223$) entre mayorats MR et refus ou absence de réponse. Les écologistes dirigent trop peu de communes pour permettre des tests statistiques.

21 Esposito et Mabillard nous ont fait savoir qu'ils n'obtenaient pas de corrélation significative pour les partis politiques (communication personnelle). Nous suggérerions l'explication suivante : l'enquête d'Esposito et Mabillard (2024) intervient, par contraste avec l'enquête des journalistes, bien après l'entrée en vigueur de la législation régionale et porte, à la différence de notre enquête, sur des documents dont la publicité semble difficilement contestable par les administrations. L'hypothèse serait alors la suivante : les politiques au pouvoir exerceraient d'autant plus leur pouvoir discrétionnaire qu'ils pensent avoir une marge de manœuvre importante ; pour des études attestant de l'importance de la couleur politique sur la transparence de l'administration, cf. Albalade (2013), Tejedo-Romero et Araujo (2018), Spáč et al. (2018) et Cuillier et Pinkleton (2011).

La dernière dimension que nous explorons est la capacité des administrations à absorber la charge de travail liée aux demandes d'accès (cf. figure 4). Deux facteurs principaux nous semblent influencer la facilité de réponse : la taille relative de l'administration et la présence de caméras sur le territoire de la commune. Pour ce qui est de la taille relative de l'administration, l'impôt total²² nous sert ici d'indicateur pour mesurer cette capacité – plus une commune dispose d'une large assiette fiscale, plus elle disposera des moyens humains et techniques nécessaires pour donner suite à nos demandes (Spáč *et al.*, 2018 ; Mabillard *et al.*, 2024). Les résultats tendent à confirmer cette hypothèse : les communes dont les moyens sont réduits (1er et 2e quartiles) ne nous ont en effet fourni que très peu de réponses partielles (7 %) ou complètes (4 %), là où les communes les mieux loties (3e et 4e quartiles) ont nettement mieux répondu (respectivement 38 % et 14 %)²³. Pour ce qui est de la présence de caméras, les communes aux budgets les plus faibles sont généralement rurales et de petite taille, il n'est donc pas surprenant qu'elles soient les plus nombreuses à avoir déclaré notre demande sans objet (33 %). À l'opposé, on retrouve les taux de refus les plus élevés (10 % contre 5 % en moyenne) dans les communes les mieux financées, qui disposent probablement à la fois de nombreux documents à nous communiquer, mais aussi des connaissances nécessaires pour invoquer des exceptions à la transparence administrative.

D'une manière générale, les grandes communes auraient plus de facilité à répondre dans la mesure où elles disposent d'une administration importante leur permettant d'absorber cette charge de travail (Spáč *et al.*, 2018 ; Esposito *et al.*, 2024). D'autres explications, complémentaires peuvent être imaginées : par exemple, le contrôle médiatique et électoral, plausiblement accru, pour les grandes communes les encouragerait à répondre. L'hypothèse principale serait alors que les administrations répondent d'autant plus qu'il leur est aisé de répondre – les moyens de l'administration et la présence de dispositifs de surveillance étant dans ce cas deux facteurs, parmi d'autres.

22 Celui-ci est défini comme « la somme de l'impôt d'État, taxes communales et taxes d'agglomération » (STATBEL, 2021).

23 Les résultats présentent une corrélation positive (0,179) et significative (valeur $p = 0,0153$) entre la présence d'une réponse et l'impôt total. Cependant, les études sur la transparence administrative montrent que la taille de la commune (qui peut faire office de proxy) n'est pas nécessairement corrélée à de meilleurs taux de réponse. Des études anglaise (Worthy *et al.*, 2017), néerlandaise (Grimmelikhuijsen *et al.*, 2019) et américaine (Cuillier et Pinkleton, 2011) ne mesurent aucune corrélation entre la taille de la commune et le taux de réponse. Des études slovaque (Spáč *et al.*, 2018), belge (Esposito *et al.*, 2024) et américaine (Ben Aaron *et al.*, 2017) mesurent une corrélation positive.

La présente section a exploré les facteurs influençant l'attitude des administrations à l'égard de demandes d'accès identiques – dont l'effectivité reste limitée. D'une part, nous suggérons que les réponses des *administrations* varient avec (1) l'existence d'une obligation de transparence et (2) le rapport au secret de l'administration. Ces résultats complètent les travaux existants de la littérature sur la transparence administrative ne faisant que rarement varier les types d'entités auxquelles sont adressées les demandes d'accès (pour quelques exceptions, cf. Cuillier et Pinkleton, 2011 ; Worthy *et al.*, 2017 ; Wagner, 2021). D'autre part, nous suggérons que les réponses des *communes* dépendent (3) de la position du parti politique la dirigeant à l'égard de la transparence et (4) de la capacité de son administration à absorber la charge de travail liée à la demande²⁴. Nous enrichissons ainsi certains résultats d'Esposito *et al.* (2024) et de Mabillard *et al.* (2024) pour la Belgique francophone en documentant la relation entre la couleur politique et le taux de réponse – et en complexifiant la mesure de « facilité administrative ».

Au sujet de la pertinence scientifique et politique de la méthode

La présente section interroge la pertinence du recours systématique au droit d'accès aux documents administratifs comme méthode de collecte de données, à partir de trois vertus scientifiques extraites de contributions méthodologiques de sciences sociales (Tracy, 2010 ; Savage et Hyde 2014 ; Walby et Luscombe 2019) et de philosophie des sciences (Jardine, 1986 ; Anderson, 1995 ; Kitcher, 2001). L'exhaustivité renvoie à l'idée qu'une enquête sociologique, dans la mesure où elle cherche à rendre compte de manière crédible d'un processus ou d'une situation, doit veiller à ne négliger aucune source de données susceptible de transformer, de façon importante, le regard qu'elle porte sur les objets étudiés. L'exactitude renvoie à l'idée que les données effectivement collectées peuvent contenir un certain nombre d'erreurs, que celles-ci soient dues à une communication erronée, volontaire ou non, de la part des informatrices, nécessitant de les comparer à des données obtenues par d'autres moyens. La significativité renvoie à l'idée qu'une enquête scientifique – les descriptions et les explications qu'elle avance – dépend nécessairement de sa capacité

24 Les zones urbaines, densément peuplées, tendant à voter à gauche et la taille de population étant un facteur influençant l'obtention d'une réponse, nous avons testé l'interaction de ces deux facteurs : le taux de réponse est plus fortement corrélé avec la taille (0,333) qu'avec la couleur politique (- 0,164 avec le MR) ; toutefois, les attitudes tendancielles des partis se confirment si l'on isole les deux facteurs en considérant séparément zones rurales et urbaines : voir le tableau de contingence en annexe.

à s'articuler à d'autres enquêtes scientifiques ou politiques. Nous pensons que le recours systématique aux demandes d'accès manifeste, dans une certaine mesure, ces trois vertus.

De la rigueur de la collecte à la crédibilité des données

Les réponses obtenues à nos demandes d'accès nous ont rapidement confrontées à une quantité importante de données brutes (plus de 5 000 documents) dans des formats extrêmement hétérogènes. La principale difficulté, dès lors que l'on vise l'exhaustivité et l'homogénéité des données collectées, tient à l'évaluation de la qualité des réponses fournies par chaque administration. Nous ne saurions suffisamment insister sur la difficulté et l'importance des suivis informels (courriers électroniques et appels téléphoniques) et formels (recours juridiques et mises en demeure) des quelque 350 administrations initialement contactées. Nous avons ainsi relancé les demandes auprès des communes les plus peuplées, à partir de 2023 ; puis auprès de l'ensemble des communes, après avoir été rejointes par les journalistes du quotidien *Le Soir* et de l'hebdomadaire *Le Vif*, qui avaient mené des enquêtes sur la transparence administrative quelques années plus tôt²⁵. Cette nouvelle campagne de relance a permis de faire monter le taux de réponse des communes de 50 % à 80 % entre 2022 et 2024. Nous proposons, dans les paragraphes qui suivent, de réfléchir à la rigueur du processus de collecte et à la crédibilité des données recueillies en 2022.

Trente-neuf communes et douze zones de police nous ont envoyé des listes d'emplacements de caméras. Il nous faut d'abord noter l'hétérogénéité des listes reçues : les plus complètes contiennent des coordonnées géographiques, les modèles de caméras et le nom des responsables de traitement, mais, le plus souvent, nous n'avons obtenu que des adresses – parfois approximatives. Nous devons ensuite souligner les difficultés inhérentes à l'évaluation de l'exactitude des listes de caméras communiquées. Bien qu'il soit difficile de vérifier les chiffres et localisations exactes, il est néanmoins possible de vérifier l'existence de caméras publiques en consultant (1) les projets de cartographie participative²⁶, (2) des articles de presse locaux couvrant les achats de caméras, (3) des procès-verbaux de conseils communaux et de conseils

25 Cf. Counasse et Denoël (art. cit.) ; initialement contactés dans le cadre de la rédaction du présent article en vue de comparer nos résultats respectifs, ceux-ci ont immédiatement saisi l'occasion de se joindre à nous et de profiter de la proximité des élections communales d'octobre 2024 pour exercer un maximum de pression politique sur les administrations communales.

26 Voir par exemple : Technopolice Belgique, « Carte du contrôle social », disponible à l'adresse : <https://carto.technopolice.be/> ; Sous-surveillance, « Sous-surveillance », disponible à l'adresse : <https://sous-surveillance.net> ; Surveillance under Surveillance, « What », disponible à l'adresse : <https://sunders.uber.space> (adresses consultées le 16/01/2025).

de police. Nous avons ainsi pu identifier – et confronter – une poignée de communes déclarant erronément ne pas avoir de caméras.

Pour les documents relatifs aux marchés publics, quarante-quatre communes et neuf zones de police nous ont envoyé au moins un cahier spécial des charges. Les documents relatifs aux marchés publics les plus intéressants sont les cahiers des charges et les décisions d'attribution – nous obtenons, dans des cas plus rares, des informations sur les entreprises concurrentes ainsi que sur l'offre ayant remporté le marché. Si les documents se présentent sous des formes relativement standardisées, l'importante diversité des montages effectués dans le cadre de marchés publics rend nécessaire l'utilisation d'une base de données relationnelle. Il est possible, en principe, de trianguler les informations reçues en consultant (1) le bulletin des adjudications pour les marchés importants, (2) les données des services régionaux contrôlant les marchés publics, (3) les procès-verbaux des conseils communaux et des conseils de police. De telles vérifications n'ont pas encore été conduites – elles nécessitent généralement d'introduire de nouvelles demandes d'accès.

Seules treize communes et quatre zones de police nous ont envoyé des AIPD. Deux principales raisons rendent compte des refus implicites ou explicites que nous avons essuyés. Premièrement, un grand nombre d'administrations invoquaient le caractère sensible des AIPD pour justifier soit leur non-communication, soit leur communication caviardée. Deuxièmement, nous suspectons certaines administrations de ne pas avoir réalisé les AIPD prévues par la loi. Deux indices nous invitent à prendre cette dernière possibilité au sérieux. D'abord, certaines communes nous ont fait savoir qu'elles ne croyaient pas être sujettes à de telles obligations légales. Ensuite, les métadonnées de certaines AIPD qui nous sont finalement parvenues indiquaient que le fichier avait été créé après que la demande ait été introduite.

Le cas de la Ville de Liège permet d'illustrer les apports différenciés de plusieurs tentatives de collecte de données :

- En 2019, à l'occasion d'un mémoire en géographie, la Ville avait refusé de communiquer les emplacements des caméras de surveillance (Grady, 2019).
- En 2022, notre demande d'accès introduite a immédiatement permis de les obtenir – Liège refusant néanmoins de nous communiquer les autres documents demandés.
- En 2023, la réintroduction de la demande, prenant pourtant appui sur la décision de recours, n'avait pas permis de convaincre la Ville de nous transmettre les autres documents.

– En 2024, un recours contre la Ville de Liège a finalement conduit cette dernière à nous transmettre l'ensemble des documents demandés.

Les quelque 500 documents obtenus de la Ville de Liège fournissent de précieux détails sur le déploiement des dispositifs de surveillance, donnant un aperçu unique sur un processus administratif complexe (concertations avec les acteurs locaux pour déterminer les besoins, recours à des consultants externes pour établir les plans, délibérations et votes successifs au conseil communal, phases de la procédure de marché, etc.)²⁷. Le cas de la Ville de Liège illustre le potentiel de la méthode pour obtenir des informations de la part d'une autorité réticente. Contrairement à des méthodes de collecte de données plus traditionnelles, telles que les entretiens ou les demandes informelles de documents, le recours au droit d'accès permet *in fine* d'obtenir des documents que l'administration ne souhaitait initialement pas transmettre, à condition de faire preuve de persévérance.

En définitive, les données collectées permettent effectivement de caractériser l'ampleur de la surveillance et de son marché en Belgique francophone, pour autant que des efforts importants soient fournis pour préparer et assurer le suivi des demandes. Trois remarques sur l'articulation des démarches qualitatives et quantitatives méritent d'être faites. En premier lieu, les documents administratifs ainsi obtenus renseignent, la plupart du temps, peu sur les motivations, affects ou conflits qui animent les acteurs de la surveillance. En second lieu, les demandes d'accès ouvrent, dans quelques rares cas, des fenêtres uniques sur les processus administratifs d'acquisition des dispositifs de surveillance, susceptibles d'enrichir des enquêtes qualitatives. En troisième lieu, une montée en généralité devient possible si un nombre important d'entités fournissent des réponses comparables permettant d'inscrire les études de cas dans un contexte plus général. La section suivante poursuit, à un autre niveau, cette réflexion sur l'articulation de notre entreprise de collecte de données à d'autres formes d'enquêtes scientifiques et politiques.

27 Les documents de marché fournis nous renseignent également sur l'achat de licences BriefCam, un logiciel controversé (cf. Who Profits, « BriefCam », disponible à l'adresse : <https://whoprofits.org/companies/company/6672?briefcam> [consulté le 16/01/2025] ; Disclose, « La police nationale utilise illégalement un logiciel israélien de reconnaissance faciale », disponible à l'adresse : <https://disclose.ngo/fr/article/la-police-nationale-utilise-illegalement-un-logiciel-israelien-de-reconnaissance-faciale> [consulté le 16/01/2025]) de vidéosurveillance algorithmique. Alors que documenter la vidéosurveillance algorithmique faisait partie intégrante de nos objectifs en demandant les documents de marché, la formulation trop large de notre demande a probablement permis à nombre d'autorités d'omettre de nous communiquer quoi que ce soit à ce sujet.

De la pertinence scientifique à la résonance politique de la recherche

La significativité d'une enquête dépend de sa capacité à s'articuler avec d'autres enquêtes scientifiques et d'entrer en résonance avec des préoccupations politiques spécifiques (Kitcher, 2001 ; Tracy, 2010). Les paragraphes qui suivent se proposent de faire trois choses. Dans un premier temps, nous explorons les projets de recherche auxquels nos données seraient susceptibles de servir. Dans un deuxième temps, nous tâchons de préciser la façon dont ces mêmes données peuvent être mobilisées pour répondre à des questions politiques. Dans un troisième temps, nous revenons plus spécifiquement sur certains des effets pratiques que l'enquête a suscités.

D'un point de vue scientifique, les données collectées permettent d'interroger les dynamiques de déploiement des dispositifs de surveillance, de quatre façons au moins. En premier lieu, il devient possible d'interroger les processus d'acquisition en fonction, par exemple, d'un changement de majorité politique, de l'infléchissement du discours sécuritaire, de l'accessibilité de la technologie, et ainsi de suite. En deuxième lieu, la localisation des dispositifs éclaire la géographie sociale de la surveillance : prévention dans les quartiers commerciaux, prédisposition à surveiller les quartiers pauvres, sécurisation des quartiers à haut taux de criminalité, etc. En troisième lieu, ces dernières, croisées aux statistiques de criminalité, informent des effets concrets des caméras, notamment le déplacement ou la réduction de certaines formes de criminalité. Enfin, les documents de marché invitent à la production d'une analyse socio-économique de l'industrie de la surveillance : montants engagés, acteurs représentés, sous-traitants, etc. Les données collectées, si elles peuvent contribuer à ces différentes enquêtes, devront néanmoins être combinées à d'autres types d'approches et de données (Savage et Hyde, 2014 ; Picaud, 2021).

D'un point de vue politique, les données rassemblées ouvrent une multitude d'opportunités d'action. En premier lieu, elles permettent de contrôler la légalité d'un certain nombre d'actes : la validité des AIPD, lorsqu'elles sont produites, la conformité des marchés passés ou encore le respect des autorisations communales relatives aux dispositifs surveillant l'espace public. En second lieu, elles permettent de contribuer à un débat public informé sur le déploiement des technologies de surveillance – aux niveaux local et régional. L'enjeu est alors, comme le souligne Parasie (2013), de réfléchir aux conditions pragmatiques pour faire entrer notre base de données en résonance avec les préoccupations d'un public plus large. La facilité permise par le numérique, en particulier la possibilité d'envoyer des centaines de demandes en

quelques clics, nous a conduites à une forme d'illusion relative au temps requis pour collecter et analyser de grandes quantités de données. Nous avons ainsi été victimes d'un certain « dataïsme », nous renvoyant à la critique du technosolutionnisme, que nous mobilisons dans le cadre de nos recherches sur les technologies de surveillance. De manière à dépasser cette situation, nous empruntons aux deux approches décrites par Parasie (2013) : dans la première, les intermédiaires traditionnels (universitaires, journalistes, militantes) rendent accessible et traduisent l'information pour le public ; dans la seconde, la base de données est coconstruite avec son public. En effet, la campagne « *Technopolice* » appelle à la constitution d'un « commun informationnel » appropriable, de manière à documenter collectivement la surveillance pour mieux s'y opposer localement (Anonyme, 2023). Bien que diverses initiatives aient vu le jour autour de cette collecte de données²⁸ (Préludde, 2024), « la plupart des activistes qui se sont lancés dans ce type de projets ont rapidement constaté que des publics ne se saisissaient pas de leurs sites et applications, et ce, en dépit de leurs efforts considérables » (Parasie, 2013 : p. 153). Si le bilan ne nous semble pas si sombre, la surveillance bénéficiant d'une certaine attention, force est de constater que son étude et sa critique restent un sujet de niche.

Enfin, l'enquête empirique elle-même est indissociable d'un certain nombre d'effets pratiques. En premier lieu, chaque demande d'accès confrontant directement les administrations aux questions de transparence administrative est susceptible de participer (1) à l'institutionnalisation des procédures de réponses et (2) à l'évolution du positionnement de l'administration à l'égard de ces demandes. En deuxième lieu, les démarches administratives ou judiciaires entreprises (recours administratifs, mises en demeure) produisent des effets juridiques et politiques concrets, participant dans notre cas à la constitution d'une jurisprudence favorable à l'obligation de transmettre les documents. Nos demandes mettent également en lumière les manquements des administrations et les poussent à se mettre en conformité avec leurs obligations légales (cf. *supra* au sujet des AIPD). En troisième et dernier lieu, nous nous sommes retrouvées directement impliquées dans les discussions publiques entourant les questions de transparence administrative : en collaborant à des dossiers de presse

28 L. Doumerx, C. Debailleul et M. Morandi, « Superfloukse », Radiola, 2022, disponible à l'adresse : <https://radiola.be/productions/superfloukse> ; Technopolice Belgique, « Installation cartographique dans la vitrine de l'association Constant », 2021, disponible à l'adresse : https://constantvzw.org/site/Constant_V-Technopolice_3479.html ; Barricade, « Rencontre avec le collectif Technopolice. Nos vies épiées », 2022, disponible à l'adresse : <https://barricade.be/agenda/2022/02/17/rencontre-collectif-technopolice> (adresses consultées le 16/01/2025).

sur la question ou en participant aux auditions parlementaires entourant la réforme de la transparence.

Conclusion

Cet article visait à évaluer la pertinence du recours systématique à des demandes d'accès comme méthode de collecte de données auprès des administrations publiques. Plus précisément, nous avons envoyé plus de 350 demandes d'accès aux zones de police et aux administrations communales afin de progressivement constituer une base de données relative au déploiement de dispositifs de surveillance en Belgique francophone. Nous avons proposé d'évaluer la pertinence de cette méthode au regard de trois vertus scientifiques :

- Du point de vue de l'exhaustivité des données, les documents demandés n'ont le plus souvent pu être obtenus qu'au moyen d'un travail considérable de suivi : de l'envoi des demandes à l'introduction de recours juridiques, en passant par les échanges argumentés de courriers avec les administrations.
- Du point de vue de l'exactitude des données, les demandes d'accès aboutissent généralement à la communication d'informations qui, à défaut d'être exhaustives, paraissent essentiellement correctes : les stratégies de dissimulation ou de falsification sont compliquées par la nature même de la procédure.
- Du point de vue de la significativité des données, les informations obtenues sont bien appelées à s'articuler à une variété d'enquêtes scientifiques (géographie des caméras, industrie de la surveillance, etc.), comme politiques (conformité à la loi et débat public).

Les demandes d'accès, si elles sont loin de garantir la production automatique des informations visées, n'en demeurent pas moins une méthode pertinente de collecte systématique de données, venant enrichir les études de cas s'intéressant aux dynamiques de déploiement de dispositifs de surveillance. Nous pensons que son utilisation comme méthode systématique de collecte de données visant à documenter un secteur de politiques publiques devrait faire l'objet de plus amples travaux scientifiques. Les développements précédents nous amènent également à réfléchir à certaines des conditions pratiques favorisant le succès des demandes d'accès.

En premier lieu, la discussion des facteurs internes, propres à notre équipe de recherche, nous a permis de mettre en évidence certaines forces et faiblesses de nos choix méthodologiques. Retenons que l'implication de la *Ligue des droits humains* nous

semble avoir été un facteur important de légitimation de nos demandes et de succès des recours. De façon plus générale, tout comme notre persévérance, la diversité de notre collectif de recherche, composé de chercheuses universitaires de différentes disciplines, de travailleuses associatives et de militantes politiques, nous apparaît comme un élément clé permettant de mener à bien, sans financement, sur un temps long, une collecte de données exigeant d'articuler une variété de compétences : administratives, juridiques, statistiques et sociologiques.

En deuxième lieu, l'analyse statistique des facteurs externes, propres aux administrations sollicitées, suggère que le taux de réponse est positivement affecté lorsqu'une obligation légale de transparence effective s'applique à l'entité contactée, que la culture administrative est plus encline à la communication d'informations, que la commune est dirigée par un parti politique favorable à la transparence administrative et lorsque le service administratif est capable d'absorber la charge de travail nécessaire pour répondre. Nous pensons que les stratégies de collecte de données, comme la littérature scientifique, gagneraient à réfléchir aux modalités d'interaction de ces facteurs internes et externes, dans l'espoir d'augmenter l'efficacité de la méthode.

En troisième et dernier lieu, nous avons été amenées à réfléchir à certaines limites des demandes d'accès comme méthode de collecte de données par rapport à d'autres méthodes de recherche en sciences sociales. D'abord, la conflictualité inhérente aux demandes d'accès, tranchant avec des méthodes plus classiques de collecte de données, peut dans certains cas conduire à braquer certaines administrations et entraver la collecte de données. Ensuite, la complexité du droit d'accès présente également un autre danger : tandis que nous souhaitions initialement uniquement mobiliser le droit d'accès afin de documenter la surveillance, nous nous sommes progressivement retrouvées engagées dans un processus d'enquête où la transparence administrative devenait un sujet à part entière – de moyen elle tendait à devenir une fin. Enfin, de par la distance aux données qu'il implique, le droit d'accès pourrait appauvrir la compréhension des processus étudiés lorsqu'il n'est pas combiné à d'autres méthodes d'enquête (entretiens, observation participante, etc.). Il revient aux chercheuses de rester attentives aux effets des méthodes qu'elles mobilisent.

En définitive, nous pensons avoir montré l'intérêt d'un recours systématique au droit d'accès aux documents administratifs comme méthode de collecte massive de données en sciences sociales, particulièrement dans les contextes où les administrations cherchent à soustraire ces informations à la connaissance du public.

D'un point de vue scientifique, cette méthode exige de la part des enquêtrices une attention particulière aux modalités d'envoi des demandes (statut de l'expéditrice, documents demandés, formulations juridiques, etc.) et de traitement des réponses (relances par courrier, recours juridiques, analyses statistiques, etc.). D'un point de vue politique, cette méthode est de nature à produire un certain nombre d'effets : transformation du collectif, sensibilisation des administrations, modification de la jurisprudence, collaboration avec des journalistes, etc. Pour ces différentes raisons, nous entendons continuer à utiliser cette méthode afin d'alimenter notre base de données documentant l'évolution de l'infrastructure de surveillance en Belgique.

Annexes

Sigles et acronymes

AIPD : analyse d'impact relative à la protection des données.

CADA : Commission d'accès aux documents administratifs.

LDH : Ligue des droits humains.

LQDN : La Quadrature du Net.

RGPD : Règlement général sur la protection des données.

Demande envoyée aux communes et aux zones de police de Belgique francophone en 2022

À l'attention de Madame/Monsieur la/le Bourgmestre,

Objet : Transparence administrative – Demande d'informations *via* le site de Transparencia.

Dans le cadre de ses missions et conformément à son objet social, la Ligue des droits humains s'intéresse au déploiement des dispositifs de surveillance dans l'espace public.

Aussi, je me permets de vous solliciter en vertu du droit à la transparence consacré par l'article 32 de la Constitution et de l'article de la loi du 12 novembre 1997 relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes, afin d'obtenir une copie informatisée des documents administratifs suivants :

1. la liste des caméras fixes dans des lieux ouverts accessibles au public, en ce compris les localisations et les responsables de traitement ;
2. les documents administratifs relatifs à l'installation desdites caméras : les avis délivrés par la commune à destination des responsables de traitement conformément à l'article 5 de la loi du 21 mars 2007 réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance ;
3. les analyses d'impact et les documents relatifs aux marchés publics (appels d'offres, cahiers de charges, documents d'attribution, contrats signés pour l'ensemble des marchés passés, dans le cas des marchés classiques et des accords-cadres) concernant les systèmes de surveillance (caméras fixes et

mobiles, visuelles et/ou thermiques, drones et bodycams, ANPR, commutateurs et logiciels, etc.) acquis depuis 2000 par la commune, conformément aux lois du 21 mars 2007 et du 17 juin 2016 relatives aux marchés publics et de l'arrêté royal du 30 juin 2017 relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs classiques.

Je vous remercie de bien vouloir réserver les suites utiles à ce courrier dans le délai de réponse de trente jours prescrit par la loi du 12 novembre 1997.

Je vous prie de croire, Madame/Monsieur la/le Bourgmestre, à l'expression de nos sentiments distingués.

Pour la Commission nouvelles technologies et vie privée,
Emmanuelle de Buisseret Hardy, conseillère juridique
Ligue des droits humains

Tableau de contingence croisant les taux de réponse avec la couleur politique des bourgmestres et le caractère urbain ou rural des communes

Couleur politique du bourgmestre	Typologie	Demandes	Réponses	Taux de réponse	Écart à la moyenne
Ecolo	Urbain	7	5	71,4 %	16,9 %
	Rural	3	2	66,7 %	19,4 %
	Total	12	8	66,7 %	16,3 %
CDH	Urbain	21	14	66,7 %	12,1 %
	Rural	35	18	51,4 %	4,1 %
	Total	65	35	53,8 %	3,5 %
MR	Urbain	31	15	48,4 %	- 6,2 %
	Rural	55	26	47,3 %	0,0 %
	Total	99	47	47,5 %	- 2,9 %
PS	Urbain	45	22	48,9 %	- 5,7 %
	Rural	26	12	46,2 %	- 1,1 %
	Total	82	40	48,8 %	- 1,6 %
TOTAL	Urbain	110	60	54,5 %	
	Rural	129	61	47,3 %	

	Total	276	139	50,4 %	
--	-------	-----	-----	--------	--

N.B. : Les communes sont classées comme « urbaines » lorsqu'elles ont le statut officiel de « ville » ou qu'elles appartiennent à l'agglomération d'une grande région urbaine ; elles sont classées comme « rurales » si elles n'appartiennent ni à la catégorie « urbaine » ni à une banlieue, au sens de Vanderstraeten et Van Hecke (2019).

Références

- ALBALATE D. (2013), The institutional, Economic and Social Determinants of Local Government Transparency, *Journal of Economic Policy Reform*, vol. 16, n° 1, p. 90-107.
- ANDERSON E. (1995), Knowledge, Human Interests, and Objectivity in Feminist Epistemology, *Philosophical Topics*, vol. 3, n° 2, p. 27-58.
- ANONYME (2023), Des espaces communs face à l'imposition de l'espace public : la résistance organisée de Technopolice contre la vidéosurveillance, *Géocarrefour*, vol. 97, n° 1, <https://doi-org.ezproxy.ulb.ac.be/10.4000/geocarrefour.22513>
- BERNE X. (2023), Ma Dada, la plateforme associative qui facilite l'accès des citoyens aux données publiques, *Cahiers de l'action*, vol. 60, n° 1, p. 56-60.
- BOCQUET N. (2020), Théorie des courants multiples et systèmes politiques consensuels. L'adoption de solutions techniques en Région bruxelloise, *Gouvernement et action publique*, vol. 9, n° 3, p. 81-111, <https://doi.org/10.3917/gap.203.0081>
- BOCQUET N. (2021), La *smart city* à Bruxelles : quand « intelligence » rime avec vidéosurveillance, *Brussels Studies*, n° 159, p. 1-25, <https://doi.org/10.4000/brussels.5655>
- BOCQUET N. (2025), Caught Between Privacy and Surveillance : Explaining the Long-term Stagnation of Data Protection Regulation in Liberal Democracies, *Regulation & Governance*, <https://doi.org/10.1111/rego.12656>
- BOCQUET N., KNOPS L. (2025), « Social movements in Belgium », in REUCHAMPS M., BRANS M., MEIER P., VAN HAUTE E. (eds), *Oxford Handbook of Belgian Politics*, Oxford, Oxford University Press.
- BRACKEN-ROCHE C. (2019), « Accessing Information in a Nascent Technology Industry : Tracing Canadian Drone Stakeholders and Negotiating Access », in WALBY K., LUSCOMBE A. (eds), *Freedom of Information and Social Science Research Design*, Londres, Routledge.

- BRUCE D. (2016), Public Order Transparency : Using Freedom of Information Laws to Analyse the Policing of Protest, *South African Crime Quarterly*, vol. 58, p. 23-33.
- CASTAGNINO F. (2018), Critique des *surveillances studies*. Éléments pour une sociologie de la surveillance, *Déviance et Société*, vol. 42, n° 1, p. 9-40.
- CELIKATES R. (2013), La désobéissance civile : entre non-violence et violence, *Rue Descartes*, vol. 1, n° 77, p. 35-51.
- CICATIELLO L., DE SIMONE E., DI MASCO F., GAETA G. L., NATALINI A., WORTHY B. (2024), Response, Awareness and Requester Identity in FOI Law : Evidence From a Field Experiment, *Journal of Economic Behavior & Organization*, vol. 220, p. 12-30.
- CUIILLIER D., PINKLETON B. (2011), Suspicion and Secrecy : Political Attitudes and Their Relationship to Support for Freedom of Information, *Communication Law and Policy*, vol. 16, n° 3, p. 227-254.
- DEGRAVE E. (2020), The Use of Secret Algorithms to Combat Social Fraud in Belgium, *European Review of Digital Administration & Law*, vol. 1, n° 1-2, p. 167-177.
- DEBAILLEUL C. (2021), « La *smart city* redéfinit-elle la production de l'espace urbain ? », in FERNÁNDEZ L. (dir.), *Henri Lefebvre y la producción del espacio. Entramados de resistencia al capitalismo*, Montevideo, RIEPE.
- DE KEERSMAECKER P., DEBAILLEUL C. (2016), Répartition géographique de la vidéosurveillance dans les lieux publics de la région de Bruxelles-Capitale, *Brussels Studies*, n° 104, p. 1-17, <https://doi.org/10.4000/brussels.1422>
- DODEIGNE J., JACQUET V., MATAGNE G., CLOSE C. (dir. ; 2020), *Une offre politique renouvelée ? Les élections locales du 14 octobre 2018 en Wallonie et à Bruxelles*, Bruges, Vanden Broele.
- DOWLING R. (2015), « Freedom of Information and Policing : Still a Very Secret Service », in ADSHEAD M., FELLE T. (eds), *Ireland and the Freedom of Information Act*, Manchester University Press.
- ESPOSITO G., CICATIELLO L., MABILLARD V., GAETA G. L. (2024), *Evaluating Transparency Policy in Belgium : A Citizen Science Assessment of FOI Implementation at the Municipal Level*, CEBRIG Working Paper, n° 24-011, Bruxelles.
- DE GRADY L. (2019), « La vidéosurveillance dans les espaces publics : le cas de la ville de Liège », mémoire de master : géographie, université libre de Bruxelles.

- GRIMMELIKHUIJSEN S., JOHN P., MEIJER A., WORTHY B. (2019), Do Freedom of Information Laws Increase Transparency of Government ? A Replication of a Field Experiment, *Journal of Behavioral Public Administration*, vol. 2, n° 1, p. 1-10.
- JARDINE N. (1986), *The Fortunes of Inquiry*, Oxford University Press.
- KITCHER P. (2001), *Science, Truth, and Democracy*, Oxford University Press.
- MABILLARD V., ESPOSITO G., CICATIELLO L., GAETA G. L., PASQUIER M. (2024), Barriers to Freedom of Information : Insights From an Experiment in Belgium, *International Journal of Public Administration*, p. 1-13.
- MICHIELS V. (2014), *La publicité de l'administration*, Bruxelles, Bruylant.
- PARASIE S. (2013), Des machines à scandale. Éléments pour une sociologie morale des bases de données, *Réseaux*, vol. 2-3, n° 178-179, p. 127-161.
- PICAUD M. (2021), *Peur sur la ville. La sécurité numérique pour l'espace urbain en France*, Sciences Po, Cities and Digital Technology Chair, Working Paper, n° 1.
- POZEN D. E., SCHUDSON M. (2018), *Troubling Transparency : The History and Future of Freedom of Information*, New-York, Columbia University Press.
- PRÉLUDDE (2024), Les stratégies cartographiques des membres de la plateforme Technopolice.fr, *Mappemonde*, n° 137, <https://doi.org/10.4000/mappemonde.9275>
- RENDERS D. (2008), *L'accès aux documents administratifs*, Bruxelles, Bruylant.
- SAVAGE A., HYDE R. (2014), Using Freedom of Information Requests to Facilitate Research, *International Journal of Social Research Methodology*, vol. 17, n° 3, p. 303-317.
- SPÁČ P., VODA P., ZAGRAPAN, J. (2018), Does the Freedom of Information Law Increase Transparency at the Local Level ? Evidence From a Field Experiment, *Government Information Quarterly*, vol. 35, n° 3, p. 408-417.
- STATBEL (2021), *Revenu total net imposable et impôts par déclaration et par commune*, Direction générale statistique – Statistics Belgium, [En ligne] disponible à l'adresse : https://statbel.fgov.be/sites/default/files/files/documents/Huishoudens/10.9 %20Fiscale%20inkomens/fisc2021_C_FR.xls (consulté le 14/02/2025).
- TEJEDO-ROMERO F., ARAUJO J. F. (2018), Transparencia en los municipios españoles : determinantes de la divulgación de información, *Convergencia revista de ciencias Sociales*, vol. 25, n° 78, p. 153.

- TERWANGNE C. de (2014), « Le droit d'accès aux documents administratifs dans un contexte électronique – La publicité de l'administration et le respect de la propriété intellectuelle », in MICHIELS V. (dir.), *La publicité de l'administration. Vingt ans après, bilan et perspectives*, Bruxelles, Bruylant, p. 425-451.
- TRACY S.J. (2010), Qualitative Quality : Eight « Big-Tent » Criteria for Excellent Qualitative Research, *Qualitative Inquiry*, vol. 16, n° 10, p. 837-851.
- TRÉGUER F. (2024), *Technopolice. La surveillance policière à l'ère de l'intelligence artificielle*, Quimperlé, Divergences.
- VANDERSTRAETEN L., VAN HECKE E. (2019), Les régions urbaines en Belgique, *Belgeo. Revue belge de géographie*, n° 1.
- VAN MEERBEEK P., DUMORTIER F., GRANDJEAN N., GALLET S. (2016), *L'acceptabilité juridique et sociale des caméras PTZ*, rapport de recherche, CRIDS, Namur.
- WAGNER J. A. (2021), Inherent Frictions and Deliberate Frustrations : Examining the Legal Variables of State FOI Law Administration, *The Journal of Civic Information*, vol. 3, n° 2, p. 29-49.
- WALBY K., LUSCOMBE A. (2017), Criteria for Quality in Qualitative Research and Use of Freedom of Information Requests in the Social Sciences, *Qualitative Research*, vol. 17, n° 5, p. 537-553.
- WALBY K., LUSCOMBE A. (2019), *Freedom of Information and Social Science Research Design*, Londres, Routledge.
- WORTHY B., JOHN P., VANNONI M. (2017), Transparency at the Parish Pump : A Field Experiment to Measure the Effectiveness of Freedom of Information Requests in England, *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 27, n° 3, p. 485-500.