

# POLITIQUES DE SÉCURITÉ ET DROITS COLLECTIFS EN BELGIQUE

PAR

YVES CARTUYVELS

Eu égard à la thématique des droits collectifs, le thème des politiques publiques en matière de sécurité n'est pas d'une pertinence immédiate. On pourrait même *a priori* considérer que la sécurité des personnes et des biens est aujourd'hui conçue comme un *droit essentiellement individuel*, soulignant le déclin de certaines manières de penser le collectif. La dimension du collectif est-elle pour autant absente des politiques menées en matière de sécurité dans les quartiers ? Il ne me semble pas. Mais elle refait surface autrement, de manière explicite parfois, implicite souvent et pas nécessairement sous la forme du droit. Aussi, proposerais-je ici de prendre la question de manière un peu différente : après avoir exposé *les grandes lignes de force des politiques de sécurité* et de leur inflexion en Belgique au cours des années 1990, je voudrais proposer quelques réflexions sur les *nouvelles articulations entre l'individuel et le collectif* qui s'y nouent.

## LES POLITIQUES PUBLIQUES DE SÉCURITÉ EN BELGIQUE AU COURS DES ANNÉES 1990

L'émergence au cœur du débat public de la question de l'insécurité date, en Belgique, des années 1980. Elle n'est pas restée sans répercussions sur la politique criminelle menée ensuite dans ce pays. Avec un certain retard sur ses voisins immédiats (France et Pays-Bas), l'État belge s'est lancé dès le début des années 1990 dans un vaste programme de lutte contre le sentiment d'insécurité et l'exclusion sociale. Il s'agissait tant de lutter contre la montée de l'extrême-droite s'emparant d'un thème porteur que de « restaurer la confiance » des citoyens dans divers appareils d'État secoués par une vague de scandales sans précédent. En matière de police et de

justice, l'évolution repérable au cours des dix dernières années est largement sécuritaire. Cela s'est confirmé, avec la constitution d'une coalition rouge (socialiste) et bleue (libérale), mâtinée de vert (écologiste) qui signe le retour au pouvoir des libéraux absents depuis 10 ans<sup>1</sup>.

### 1. - *Prémisses : crise policière et sentiment d'insécurité des années 1980*

En Belgique, les années 1980 sont d'abord des années « noires » pour la police. Le pays est secoué par divers attentats terroristes revendiqués par un groupuscule d'extrême-gauche (les Cellules communistes combattantes) auquel répond une vague meurtrière de grand banditisme aux motivations nébuleuses. Toujours non élucidés aujourd'hui, les épisodes des *tueurs du Brabant wallon* amènent l'armée à patrouiller dans les rues. Avec en toile de fond une violence qui rappelle à certains les beaux jours de la *stratégie de la tension* qu'a connus l'Italie au cours des années 1970, survient ensuite, en 1985, le drame du Heysel<sup>2</sup> qui sera l'occasion d'une nouvelle mise en cause du fonctionnement des appareils policiers. A la fin des années 1980, une « Commission parlementaire d'enquête sur la manière dont la lutte contre le terrorisme et le banditisme est organisée<sup>3</sup> » met cruellement en lumière les lacunes de l'appareil policier dont l'efficacité est sévèrement critiquée.

Par ailleurs, la Belgique n'échappe pas au développement général en Europe du discours sur l'insécurité, que symbolise le dépôt, à la fin des années 1970 en France, du rapport Peyrefitte « Réponses à la violence ». En Belgique comme ailleurs en Europe, petite délinquance et toxicomanie, jeunes et étrangers dans les quartiers paupérisés sont désignés comme nouvelles figures de l'insécurité. Le recul de l'État social, les avancées d'un individualisme concurrentiel et l'obsession de la *réduction des risques* alimentent les peurs que focalisent des groupes particuliers de population : la petite délinquance, associée à diverses figures collectives, telles que les jeunes, les usa-

<sup>1</sup> Voir Y. CARTUYVELS et Ph. MARY, « Le plan fédéral de sécurité », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1727-1728, décembre 2001.

<sup>2</sup> Lors d'une finale de Coupe d'Europe de football organisée à Bruxelles en 1985, la violence de supporters anglais fait de nombreuses victimes italiennes devant les caméras du monde entier.

<sup>3</sup> J. MOTTARD et R. HAQUIN, *Les tueurs du Brabant. Enquête sur la manière dont la lutte contre le banditisme et le terrorisme est organisée*, Bruxelles, Complexe, 1990.

gers de drogues ou les étrangers, se pose alors en exutoire commode, désignée comme principale responsable de la violence.

Dans ce contexte de dramatisation entretenu par le discours émotionnel des médias, les défaillances de la justice pénale et les *dysfonctionnements* de ses appareils n'en sont que plus mal ressentis. Si les forces de police apparaissent impuissantes dans leur lutte contre la criminalité organisée ou le grand banditisme, elles ne font pas meilleure figure comme force de *sécurité intérieure*. Or, cette dimension sécuritaire de la mission policière et judiciaire devient prioritaire dans des sociétés où l'insécurité vécue au quotidien dans les quartiers est promue comme nouveau fléau social. Aussi, est-ce sur ce plan que vont se concentrer les réformes. Policiers et magistrats sont invités à renforcer, en collaboration avec d'autres acteurs de *prévention*, le contrôle pénal des zones urbaines défavorisées, à restaurer l'autorité de la loi et à lutter contre le sentiment d'insécurité.

Prenant appui sur les modèles français mais surtout hollandais, les autorités belges relèvent le *défi de l'insécurité* en s'attelant à trois axes de travail complémentaires : le renforcement de la police locale, avec la mise en place d'une « *police de proximité* » aux contours peu définis ; le développement d'une politique intégrée de prévention au niveau local symbolisée par les « *contrats de sécurité* » ; l'aménagement de procédures judiciaires pour assurer le jugement plus rapide des auteurs de la « *petite délinquance fréquente et répétitive* » et lutter contre le sentiment d'impunité considéré comme une des sources du sentiment d'insécurité. Aux travers de ces dispositifs, c'est une *lecture réductrice de l'insécurité*, associée à la déviance dans les quartiers à risques, qui se met en place dès le début des années 1990. Mais c'est aussi une *métamorphose de l'action publique étatique* qui s'inaugure, autour des thèmes du « *local* » et du « *partenariat* », de la « *proximité* » et du « *contrat* », pour répondre à des besoins d'efficacité. On peut dire ici que c'est un nouveau mode de gouvernance qui s'inaugure, articulé autour d'un principe de *droit négocié* et d'interactions multiples, en réponse aux critiques que génère depuis la fin des années 1970 un modèle de *droit imposé* largement associé à des logiques sectorielles et cloisonnées, bureaucratiques et aveugles<sup>4</sup>. Implantée dans le champ pénal, cette logique,

<sup>4</sup> Pour de plus amples développements, on renvoie ici à Y. CARTUYVELS et P. HEBBERECHT, « La politique fédérale belge de sécurité et de prévention de la criminalité (1990-1999) », *Déviante et Société*, 2001, n° 4, pp. 403-426.

loin de traduire ici un *évidement de l'Etat* comme cela a pu être dit dans d'autres secteurs du droit, traduit le développement d'un « État surveillant » ou d'un « État de contrôle »<sup>5</sup> auquel on reprochera de s'attaquer plus aux symptômes qu'aux causes de l'insécurité.

## 2. - *Les ambiguïtés d'une « police de proximité » au service du public*

Le 5 juin 1990, le gouvernement belge propose un *Plan de la Pen-técôte* par lequel il entend répondre aux « dysfonctionnements » mis en lumière par le rapport de la commission d'enquête parlementaire sur le grand banditisme et au vœu de cette dernière de créer au niveau local une « police de première ligne proche des citoyens »<sup>6</sup>. Au plan local, l'idéologie du *community policing* fait son entrée dans un pays où les élites policières (notamment à la gendarmerie) sont soumises à l'influence des Pays-Bas, pays traditionnellement plus ouvert aux modèles anglo-saxons<sup>7</sup>. Pour renforcer l'image de la police communale, traditionnel *parent pauvre* de la police en Belgique depuis ses origines<sup>8</sup>, la promotion d'un modèle de police communautaire ou de proximité tombe à pic<sup>9</sup>. Elle suppose néanmoins une mutation de la fonction policière et une nouvelle philosophie d'intervention : de bras armé du pouvoir et symbole de l'autorité de l'État dans une société structurée autour de conflits de classes, la police devient « *force de sécurité intérieure* » dans une société d'individus où le *consensus social* est supposé en appeler au renforcement du contrôle sur des individus menaçants ou *groupes à risques* en marge de la collectivité. Prenant appui sur la population et en collaboration avec d'autres acteurs intermédiaires de la société civile (travailleurs sociaux notamment), une police de proximité joue sur un certain nombre de leviers susceptibles de « rapprocher la police de son

public ». Quadrillage territorial, déspecialisation et décloisonnement des interventions, prévention et flottage, intervention « pro-active » et « tolérance zéro », renforcement de l'accueil et création de bureaux d'aide aux victimes, apparition de diverses fonctions nouvelles de médiation ou de concertation avec le public comptent parmi les techniques retenues tant pour améliorer l'efficacité de l'action policière au niveau local que pour renforcer sa légitimité et son image auprès du public<sup>10</sup>.

Toutefois, un véritable modèle de police de proximité semble avoir été peu réfléchi et préparé en Belgique. Ce nouveau concept de police se heurte à plusieurs difficultés. D'une part, il suscite la méfiance des institutions et associations sociales ou préventives qui ne voient pas d'un bon oeil les tentatives policières de rapprochement<sup>11</sup>. D'autre part, la police de proximité, souvent cantonnée à quelques services de police spécifiques et isolés (agents de quartiers, flottiers, services d'accueil), se heurte à une résistance importante au sein même des autres services de police (services d'intervention et brigades judiciaires, notamment) où les fonctions de prévention et de pacification sociale sont largement dévalorisées au profit des activités de recherche. La remise en question de la fonction policière qu'impose le passage à un modèle de *community policing* supposerait une transformation mentale importante au sein d'appareils apparemment peu sensibles aux nouvelles orientations.

Ces résistances pervertissent sensiblement le processus de changement initié. Au point qu'on puisse considérer que les nouveaux dispositifs apparaissant ici et là, au gré d'initiatives locales spécifiques, traduisent moins la mise en place d'une *police de proximité* que l'accroissement de la *proximité de la police*. A l'heure actuelle, c'est moins un nouveau mode d'action policière qui se met en place qu'une intensification de l'action policière traditionnelle sur ses publics-cibles habituels (jeunes *délinquants* et usagers de drogue notamment)<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Voir e.a. S. SMEETS et C. STREBELLE, *La police de proximité en Belgique. Vers un nouveau modèle de gestion de l'ordre ?*, Bruxelles, Bruylant, 2000.

<sup>11</sup> Voir J.F. CAUCHIES, « Les effets des contrats de sécurité sur le secteur de l'intervention médico-psycho-sociale en toxicomanie », dans L. VAN CAMPENHOUDT et al. (dir.), *Réponses à l'insécurité. Des discours aux pratiques*, Bruxelles, éd. Labor, 2000, pp. 99-127.

<sup>12</sup> Sur cela, voir e.a. S. SMEETS et C. STREBELLE, *La police de proximité*, Rapport de recherche pour le ministère de l'Intérieur, ULB, 1999; G. HACOURET, J. LACROIX, C. TANGE, *Évaluation des contrats de sécurité et de société bruxellois*, Rapport de recherche pour le ministère de l'Intérieur, Synergie, 1999.

<sup>5</sup> Y. CARTUYVELS et Ph. MARY (dir.), *L'Etat face à l'insécurité. Déviances politiques des années 1990*, Bruxelles, Labor, 1999.

<sup>6</sup> MOTTARD et HAQUIN, *supra* note 3, pp. 386-387.

<sup>7</sup> P. HEBBERICHT, « La prévention policière en Belgique : un laboratoire pour le développement d'un Etat de sécurité », dans Y. CARTUYVELS, Ph. DIGNEFEE, A. PIRES, Ph. ROBERT (dir.), *Politique, police et justice au bord du futur. Mélanges pour et avec Lode Van Outrive*, Paris, L'Harmattan, Coll. Déviance et Société, 1998, pp. 235-245.

<sup>8</sup> L. VAN OUTRIVE, Y. CARTUYVELS, P. PONSABERS, *Les polices en Belgique. Histoire socio-politique du système policier de 1794 à nos jours*, Bruxelles, Vie Ouvrière, 1991.

<sup>9</sup> D. DE FRAENE, K. LAUREUX, Ph. MARY, S. SMEETS, *Les contrats de sécurité et de société dans la Région de Bruxelles-Capitale*, Bruxelles, Dossier BRES, 1997, n° 34.

### 3. - Une prévention « globale et intégrée » au service de la sécurité<sup>13</sup>

A l'intérêt croissant pour une police de proximité correspond une attention soutenue pour les politiques de prévention. La tendance est inaugurée par la création dès 1985 d'un Conseil supérieur de prévention et de Commissions provinciales de prévention de la criminalité placées sous l'égide du Ministère de l'Intérieur. Mais ce n'est véritablement qu'au début des années 1990 que la *nouvelle prévention* entre en action. Au lendemain « d'émeutes urbaines » à Bruxelles en mai 1991 et d'élections législatives marquées par une inquiétante percée de l'extrême-droite en Flandres, le gouvernement décide un « programme d'urgence sur les problèmes de société ». Il s'agit de répondre à cinq défis majeurs pour restaurer la confiance des citoyens dans l'État et les institutions : la sécurité du citoyen, l'administration de la justice, une meilleure maîtrise de l'immigration, l'environnement et une société plus solidaire. Le volet sécurité de ce programme va prendre d'emblée une importance considérable, avec l'apparition des *contrats de sécurité* dès 1992 dans douze communes à *risques* du pays.

Pilotés par le ministère de l'Intérieur, les contrats de sécurité visent une approche *globale, multidisciplinaire et intégrée* des problèmes au niveau local. Organisés autour de deux volets complémentaires de prévention policière et de prévention sociale, ils encouragent le partenariat entre divers acteurs de prévention pour « lutter contre l'exclusion sociale, la petite délinquance et le sentiment d'insécurité ». Version sécuritaire de la politique de la ville menée en France depuis le début des années 1980, les contrats de sécurité sont d'inspiration néerlandaise. D'orientation moins *sociale*, ils traduisent les priorités d'une prévention policière et situationnelle en vigueur aux Pays-Bas. Ce choix suscitera rapidement critiques et résistances auprès de divers acteurs du secteur socio-sanitaire appelés à collaborer avec la police sous l'égide des autorités communales dans un champ *socio-pénal* en extension. Outre une forme de *néo-féodalisme* communal qui se dévoile derrière les prétentions du pouvoir local à incarner l'intérêt public, les acteurs de terrain dénoncent la dérive gestionnaire des politiques de prévention et la

<sup>13</sup> Sur les politiques de prévention et de sécurité, voir e.a. VAN CAMPENHOUDT et al., *supra* note 11; CARTUYVELS et MARY, *supra* note 5.

*pénalisation du social* qui se dessine à l'horizon de la prévention. Ces nouvelles politiques ne cherchent en effet plus tant à *travailler le social* et à interpeller les autorités politiques sur les situations de profonde inégalité rencontrées sur le terrain qu'à *réguler* et contrôler les effets les plus visibles de la question sociale, *gérer et invisibiliser les déchets* d'une société en quête d'écologie néo-libérale.

Quatre ans plus tard, en 1996, les contrats de sécurité se transforment en « contrats de société et de sécurité ». Il s'agissait en principe d'une étape transitoire qui devait mener à l'élaboration de « contrats de société » dans le cadre d'une « politique de renouvellement urbain » traduisant une conception moins sécuritaire des problèmes sociaux<sup>14</sup>. A l'heure qu'il est, le provisoire est devenu permanent et les « contrats de sécurité et de société » se sont installés dans la durée. S'inscrivant dans le fil sécuritaire de leurs prédécesseurs, ils ont surtout contribué à rationaliser l'offre multiple de prévention existant dans les communes à l'attention des jeunes, des usagers de drogue ou d'autres figures de la déviance. Pression budgétaire à l'appui, la *manne des contrats de sécurité* a favorisé des compromis pragmatiques : plus rares sont aujourd'hui les acteurs du monde socio-sanitaire qui refusent de collaborer à un dispositif qui a pris ses marques.

S'il n'est plus véritablement remis en question aujourd'hui, ce compromis n'en entretient pas moins un lourd malaise auprès de nombreux travailleurs sociaux. Ecartelés entre, d'une part, leur idéal d'aide et d'émancipation et, d'autre part, l'optique sécuritaire dans laquelle ils sont de plus en plus contraints de fonctionner, ils ont, d'une manière générale, perdu beaucoup de leur autonomie, à l'inverse de la police et du parquet dont les pouvoirs et les moyens se trouvent renforcés. Les autorités politiques locales, dont les travailleurs sociaux sont désormais plus dépendants, attendent d'eux des résultats visibles, quantifiables et à court terme. Il s'agit là d'un changement réel pour des intervenants plutôt habitués à cultiver un idéal de discrétion et se revendiquant régulièrement d'une efficacité à long ou à moyen terme. Il en résulte des tensions avec leurs employeurs qui relayent ces attentes politiques nouvelles, parfois ressenties comme la manifestation d'une *politique-spectacle*. Par ailleurs, il n'est pas rare que la concurrence se soit accentuée entre tra-

<sup>14</sup> Note au Conseil des Ministres du 31 juillet 1996, pp. 2-3.

vaillants sociaux eux-mêmes, au détriment parfois de la qualité générale du travail<sup>15</sup>.

Bref, la prévention *globale et intégrée* n'a pas que des gagnants. Elle correspond à une réorganisation des rapports de pouvoir entre agents institutionnels au détriment des travailleurs sociaux et de la logique d'aide qu'ils incarnent.

#### 4. - *La justice « proximus » au service de la sécurité*

Les inflexions repérées dans le champ policier et dans les politiques de prévention ont leur pendant au niveau judiciaire. Ici aussi, il s'agit de rapprocher la justice des citoyens, dans le temps et dans l'espace, pour mieux contrôler la déviance, lutter contre le sentiment d'impunité et restaurer la confiance dans les institutions. Tant dans le domaine de la justice des mineurs que dans celui de la justice des adultes, diverses initiatives s'inscrivent dans cette perspective.

En ce qui concerne la proximité dans le temps, quelques initiatives sont à signaler. Dans le champ de la justice pénale des adultes, l'article 216ter du Code d'instruction criminelle, introduit par une loi du 10 février 1994 sur la médiation pénale, prévoit trois nouvelles possibilités pour le ministère public d'éteindre l'action publique. Pour éviter de saisir le juge de fond, le ministère public peut négocier un « mode de résolution alternatif au conflit » en proposant à l'auteur de l'infraction d'indemniser la victime ou de réparer le dommage causé par l'infraction, moyennant une « médiation » éventuelle avec la victime. Il peut également « proposer » de suivre un traitement médical ou une autre thérapie en cas d'assuétude aux drogues ou à l'alcool, ou encore inviter l'auteur de l'infraction à exécuter un travail d'intérêt général ou à suivre une formation de 120 heures au plus. Cette procédure a son pendant dans la justice des mineurs où le parquet est autorisé à proposer des « mesures de diversion » qui, en cas de succès, évitent au mineur le renvoi vers le juge de la jeunesse. Clairement mises en place pour lutter contre le *sentiment d'impunité* que génère une justice trop lente, ces dispositifs sont complétés par une loi du 11 juillet 1994 introduisant une procédure de justice « accélérée », elle-même redoublée en 2000 par

une procédure de comparution immédiate. Ce souci constant d'accélération n'épargne pas non plus la justice des mineurs, récemment pourvue elle aussi d'une « procédure accélérée » calquée sur le modèle de la justice pénale des adultes<sup>16</sup>.

Quant à rapprocher la justice pénale de ces cibles dans l'espace, plusieurs initiatives traduisent le souci de *délocaliser* l'intervention judiciaire et le suivi des décisions de justice. Un projet de création de « bureaux de prévention et de médiation » aux fins de déconcentrer l'action publique dans divers quartiers difficiles fût un échec. En vue de combler le vide, dès 1997 a été envisagée la création « d'antennes du parquet ». Promues par la cellule « justice accélérée » du parquet de Bruxelles, ces antennes devaient « mettre en œuvre une action forte » et rapide pour lutter contre la petite délinquance, notamment celle imputable à des jeunes d'origine étrangère<sup>17</sup>. Deux ans plus tard, ce projet connaît un début de concrétisation dans certaines communes bruxelloises. Les « mesures judiciaires alternatives » proposées par le parquet constituent un autre témoignage d'une recherche de proximité spatiale. Tant pour ce qui concerne la justice des mineurs que celle des adultes, leur exécution est confiée depuis 1994 aux responsables locaux des contrats de sécurité<sup>18</sup>. Il s'agissait en fait ici de la première manifestation d'un renforcement de l'ancrage territorial de l'intervention judiciaire. Enfin, on ne peut passer sous silence la création de « maisons de justice » dans chaque arrondissement judiciaire, dont l'objectif est d'accroître l'efficacité et l'accessibilité de la justice, mais aussi, sinon surtout, de coordonner le nombre croissant des acteurs du secteur « parajudiciaire »<sup>19</sup>.

Ces différentes mesures soulignent le renforcement d'une approche sécuritaire de la question sociale. L'introduction toute récente d'un nouveau « plan fédéral de sécurité » en janvier 2000 par le ministre libéral de la Justice, M. Verwiltgen, confirme cette

<sup>16</sup> Sur cette question de l'accélération de la justice des mineurs, voir Y. CARTUYVELS, *Des alternatives qui valent la peine. Recherche action sur la prise en charge des mineurs auteurs d'abus sexuels*, Bruxelles, Fondation Roi Baudouin, 1999, pp. 137-144.

<sup>17</sup> M. BEUKEN, *Antennes de justice - Maisons de justice. Note pour Monsieur le Ministre*, Bruxelles, Service de la politique criminelle, ministère de la Justice, 1997.

<sup>18</sup> L'arrêté royal du 12 août 1994, signé par les ministres de la Justice et de l'Intérieur, prévoyait, en son chapitre I<sup>er</sup>, le recrutement contractuel par les communes d'un personnel civil supplémentaire pour l'accompagnement des diverses « mesures judiciaires alternatives ». Voir aussi la circulaire du ministère de la Justice du 7 mars 1995, modifiée en septembre 1996, M. B., 29 novembre 1996.

<sup>19</sup> Une justice à dimension humaine, note au Conseil des ministres du 17 octobre 1997.

<sup>15</sup> C. SCHAUT, « Travail social et nouveaux dispositifs : entre tensions et redéfinitions », dans VAN CAMPENHOUDT et al., *supra*, note 11, pp. 129-151.

orientation<sup>20</sup>. Par ailleurs, l'ensemble des mesures prises au cours de la dernière décennie participent d'un déplacement vers l'amont, soit vers le parquet et la police, des décisions en matière pénale. Le parquet a toujours été une énorme machine à trier les dossiers. Contrairement aux affaires jugées par les tribunaux, ce tri s'effectue pour l'essentiel sans publicité et sans contrôle externe. Avec les nouvelles mesures qui viennent d'être présentées, le parquet se substitue directement aux tribunaux en décidant directement lui-même de prestations ou de peines. Dès lors, un effet important des nouvelles politiques sécuritaires est l'accroissement du pouvoir du parquet<sup>21</sup>. Ce pouvoir s'exerce de plus en plus selon un modèle managérial visant la plus grande efficacité possible. Par exemple, d'une manière générale, le parquet a tendance à maintenir les dossiers ouverts plus longtemps qu'auparavant, ce qui lui permet d'étoffer ces dossiers en les regroupant et de maintenir plus longtemps son contrôle sur les délinquants. Un constat identique peut être fait au niveau policier : l'accent mis sur des logiques d'intervention *pro-active*, la possibilité offerte à la police de réaliser des *mini-instructions* policières, ou encore le pouvoir d'initier une procédure de *traitement policier autonome* renforcent l'autonomie et le pouvoir discrétionnaire de l'acteur policier.

Mais ce pouvoir accru et ce contrôle plus constant exercé par le parquet et la police ne s'exercent pas de manière égale sur l'ensemble des délinquants. Dans la pratique, ils ne visent quasi exclusivement que les jeunes d'origine immigrée vivant dans les quartiers dégradés des centres urbains. Aussi le risque est-il grand de voir émerger une justice pénale à plusieurs vitesses, selon les contentieux et les types de populations concernés, en fonction d'un souci de gestion et de contrôle de territoires à *risques* bien délimités.

#### INDIVIDUALISATION DES RESPONSABILITÉS ET COLLECTIVISATION DES RISQUES

Que nous disent ces politiques sur le plan des rapports entre collectif et individuel ? Plusieurs éléments peuvent ici être avancés, qui concernent tant la définition et la lecture des problèmes posés, que

<sup>20</sup> Voir CARTUYVELS et MARY, *supra* note 1.

<sup>21</sup> C. GULLAIN, « Le parquet : entre dépendance institutionnelle et autonomie décisionnelle », dans VAN CAMPENHOUDT et al., *supra* note 11, pp. 321-343.

la mise en œuvre des politiques menées ou les destinataires des dispositifs soulignés.

En ce qui concerne la *définition des problèmes*, la tendance est à réduire la question de l'insécurité à un problème de petite délinquance posé par des individus au niveau local. Ceci n'est pas neutre du point de vue qui nous occupe, puisque d'autres dimensions du sentiment d'insécurité, qui mettent en jeu des problèmes de société collectifs au niveau supra-local, sont évacués. L'impact sur le sentiment d'insécurité de la montée de l'individualisme et de diverses formes de ségrégation sociale (sinon spatiales), le déclin des logiques de solidarité et des politiques universalistes de droits sociaux, enjeux collectifs largement supra-locaux, est ainsi par exemple largement mis sous le boisseau. De ce point de vue, on peut dire que le rabattement du problème de l'insécurité sur les comportements de certaines figures désignées traduit une décollectivisation des rapports sociaux en tant qu'il catégorise certains risques spécifiques et les concentre sur certains groupes de population moins universalisables.

Par ailleurs, le souci de *responsabiliser* les auteurs désignés de l'insécurité ainsi que la volonté de repénaliser des contentieux autrefois perçus plus facilement comme problématiques sociales – on pense par exemple aux évolutions prévisibles de la protection de la jeunesse – vont également dans le sens d'une individualisation et donc d'une décollectivisation des problématiques. Ils traduisent aussi, et ce n'est pas rien, une inversion du pôle des responsabilités : une première *victoire* de l'idéologie individualisante néo-libérale sur les perspectives plus collectives du projet de l'Etat social est en effet d'avoir pu imposer une certaine lecture de l'insécurité qui désresponsabilise le collectif et responsabilise des individus en situation d'échec. Une des premières responsabilités de l'intellectuel est, *a contrario*, de lutter pour une autre définition de l'insécurité susceptible d'en souligner les dimensions collectives.

En ce qui concerne la *mise en œuvre des politiques publiques*, par contre, la tendance serait à une gestion plus collective des situations-problèmes rencontrées. En rupture avec les modèles d'action unilatérale et verticale antérieurs, les nouveaux modèles d'action de ces politiques publiques privilégient une *écriture à plusieurs mains*, la collaboration interactive entre décideurs en haut et exécutants en bas. De même sur le terrain, on entend aujourd'hui parler

de partenariat, d'approche multidisciplinaire et de transversalité pour remédier aux défauts des politiques sectorielles, marquées autrefois par le cloisonnement, la séparation et la spécialisation d'interventions plus individualisées. Mais cette collectivisation de l'action publique, que traduit l'image d'une *intervention en réseau*, a aussi un impact sur les *objectifs* de l'intervention : elle s'accompagne d'un idéal de contrôle de territoires et de gestion de figures problématiques qui succède à un idéal d'intervention plus spécialisé à vocation émancipatrice et, dans certains cas, thérapeutique, dont restent nostalgiques nombre de travailleurs de terrain.

Les *destinataires de l'intervention*, enfin, subissent également les modifications des modes d'intervention en cours. Collectivisées derrière l'étiquette de « groupes à risques », les cibles de l'action sont perçues comme produits de l'intervention, *input* et *output* que doit gérer le système. La logique managériale tend ici à dépersonnaliser les destinataires des politiques publiques, considérés plus comme *objet* que comme *sujet* ou acteur de l'intervention. Il s'agit surtout, dans le cadre de dispositifs soumis au principe de l'évaluation, de faire du chiffre, la statistique objectivante s'élevant en vérité derrière de l'action. En outre, la dimension de *politique spectacle* propre aux politiques de sécurité s'accroît, ce qui traduit aussi l'importance croissante de *l'opinion publique*, être collectif hypostasié, comme destinataire prioritaire. A certains égards, l'image de l'action devient plus importante que l'action elle-même et ses effets réels ont tendance à se mesurer plus sur la scène médiatique qu'en regard de leur impact sur les destinataires premiers de l'intervention.

## DROIT, COLLECTIF ET SPÉCIFICITÉ

PAR

THOMAS BERNIS

Les multiples débats provoqués par la relation entre le droit et les collectifs, présents dans ce volume, semblent avant tout guidés par l'idée d'éviter toute concurrence immédiate entre l'individu et le collectif. J'insiste : la question n'est jamais de trancher en faveur de l'individu ou du collectif, mais au contraire de ne pas avoir à trancher. Plutôt que comme une exigence négative et de principe, nous voudrions dès lors considérer cette impossible concurrence comme un constat, et donc comme une donnée, celle du contournement et de l'évitement d'une question qui suppose des stratégies et des déplacements positifs et analysables et qui peuvent dès lors devenir eux-même productifs de nouvelles perspectives juridiques.

Bien sûr cette concurrence est rendue impossible par le fait que les principes de notre philosophie politique et juridique se sont en tant que tels constitués par le refus de penser le groupe, par le rejet de toute entité collective, plus encore sur la base d'une faute toujours présumée du groupe. Et ce, au point qu'on puisse toujours envisager de refaire la genèse du sujet de droit en le considérant comme un argument permettant de distinguer définitivement l'Etat de tout autre corps collectif concurrent. A propos de ces personnes civiles qui ne méritent pas « le nom d'Etat », Hobbes nous dit en effet :

*ce ne seront pourtant pas de nouvelles républiques qui se formeront dans le corps de l'Etat, à cause que ces compagnies-là ne sont pas soumises absolument et en toutes choses à la volonté de leur assemblée, mais en quelques-unes seulement que la ville a déterminées ; en sorte que chaque particulier s'est réservé la liberté de tirer sa compagnie en justice devant d'autres juges ; ce qui ne serait pas permis à un sujet de faire contre l'Etat, ni à un citoyen de pratiquer contre toute sa ville*<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> *De Cive*, chap. 5, sect. 10 (cité d'après la traduction de Samuel Sorbière, dans T. HOBBS, *Le citoyen*, Paris, Flammarion, 1982, p. 145).