

CHRONIQUE

Chronique de criminologie

L'application de nouveaux dispositifs socio-pénaux liés aux politiques sécuritaires: des effets voulus aux effets perçus

Les années '90, en Belgique et ailleurs, ont été marquées du sceau de l'insécurité imposée comme thème politique majeur initiateur d'une multitude de politiques publiques destinées à restaurer la confiance vacillante des citoyens dans les institutions. De la vie de quartier à l'audience correctionnelle, les nouveaux dispositifs socio-pénaux vont s'articuler et s'enchevêtrer autour d'un nouveau malaise social: le sentiment d'insécurité.

Les résultats présentés ici sont issus d'une recherche menée, sur une période de quatre ans, conjointement par les Facultés Universitaires Saint-Louis, l'asbl Synergie, l'Université Catholique de Louvain-la-Neuve et l'Université Libre de Bruxelles¹. Elle tend à problématiser le sentiment d'insécurité et les relations circulaires et systémiques qu'il entretient avec les dispositifs chargés de le juguler et prend acte de la manière dont ces dispositifs sont concrètement mis en œuvre et réceptionnés sur le terrain par leurs destinataires: agents institutionnels et citoyens.

La recherche met en lumière la multiplicité des facteurs qui interviennent dans la genèse du sentiment d'insécurité, multiplicité qui tranche singulièrement avec la réduction du sentiment d'insécurité aux seuls faits de délinquance. Par ailleurs, la recherche met en évidence les décalages existant entre les priorités des pouvoirs publics, traduites en politique par la création de nouveaux dispositifs (tels que les contrats de sécurité, les peines alternatives ...), et leurs mises en œuvre pratiques influencées par diverses logiques d'intérêts, par des contraintes organisationnelles, et par le poids de l'habitude ou de la routine quotidienne qui préexistent aux nouvelles politiques. Plus qu'une analyse des politiques publiques, cette recherche opère une analyse de l'action publique qui permet de comprendre les déplacements entre les prescriptions politiques et leurs concrétisations caractérisées par diverses résistances et l'apparition d'impacts inattendus qui ne correspondent pas aux objectifs explicitement poursuivis.

(1) Cette recherche, menée dans le cadre du programme de recherches socio-économiques prospectives des Services fédéraux des affaires scientifiques, techniques et culturelles (1995-1999), a fait l'objet d'une publication à laquelle on pourra se référer pour de plus amples développements: L. VAN CAMPENHOUT, Y. CARTUYVELS, F. DIGNEFFE, D. KAMINSKI, Ph. MARY, A. REA (sous la direction de), *Réponses à l'insécurité: des discours aux pratiques*, Labor, Collection La Noria, 2000, ainsi que d'une communication au colloque international « Les politiques sécuritaires en Belgique, discours et pratiques », Valorisation du programme de recherches socio-économiques prospectives des Services fédéraux des affaires scientifiques, techniques et culturelles, Centre d'études sociologiques des FUSL, Centre de recherches criminologiques de l'U.L.B., asbl Synergie, Unité de recherche en criminologie de l'UCL, Bruxelles, 24-25 novembre 2000.

CHRONIQUE

Cet article propose précisément un aperçu synthétique des enseignements principaux de la recherche.

I. Le traitement pénal de l'usage des drogues

a) Objet

L'étude du traitement pénal de l'usage des drogues prend comme centre de gravité l'activité du Ministère public et, plus particulièrement, trois dispositifs pénaux préalablement identifiés et adoptés dans le courant des années '90 en vue de fournir une réponse accélérée et plus adaptée à une délinquance définie comme « urbaine, flagrante et répétitive » et génératrice d'un sentiment d'insécurité: la médiation pénale, la procédure accélérée et le travail d'intérêt général. Ont été adjointes les alternatives à la détention préventive en raison des similitudes instrumentales qu'elles présentent avec les trois dispositifs précités.

Par ailleurs, la recherche met en évidence l'introduction des uranalyses comme technologie mise en œuvre par les forces de police, dans le processus de décisions pénales à l'égard des usagers de drogues. La technique des tests d'urine concerne deux domaines d'application. D'une part, leur réalisation occasionnelle lors d'interpellation d'individus conduits au poste de police et, d'autre part, leur application comme modalité de suivi, suite à la prescription du parquet, dans le cadre de la probation prétoirienne.

b) Méthodologie

La mise en œuvre de ces dispositifs à l'égard des usagers de drogues a été analysée essentiellement sous un angle quantitatif ouvrant la voie, en mineur, à des interprétations de nature plus qualitative. L'outil statistique a été élaboré à partir des dossiers stupéfiants recensés dans la base de données du parquet et du tribunal correctionnel de Bruxelles (34.520 dossiers) sur une période de cinq années (1993-1997). Signalons d'emblée que l'appui pris sur un outil préexistant conçu à d'autres fins que celle de l'étude présentée a introduit une faille sensible dans le dispositif de recherche: l'incapacité à déterminer, au sein de dossiers recensés, ceux se rapportant spécifiquement aux faits d'usage. En effet, les bases de données du parquet et du greffe correctionnel de Bruxelles ne distinguent pas, à l'instar de la loi sur les stupéfiants, les différentes préventions stupéfiants alors que cette distinction est opérée pour d'autres préventions, comme la préven-

tion de vol². Ce biais a toutefois été en partie levé par l'extension de l'analyse à une approche qualitative qui s'est réalisée à travers le dépouillement de près de 400 dossiers ayant fait l'objet d'un des quatre dispositifs précités.

L'étude de l'introduction des uranalyses dans le processus pénal, quant à elle, s'appuie sur une approche qualitative de nature inductive s'articulant sur l'observation non participante et les entretiens semi-directifs réalisés auprès de deux corps de police communale ayant suscité une réflexion plus approfondie sur les effets différentiels de l'application de tests d'urine à des usagers de drogues.

c) Enseignements

1. *L'impact quantitatif mineur des nouveaux dispositifs*

Sur la période analysée, il apparaît que les nouveaux dispositifs constituent quantitativement des modes de traitement accessoires des dossiers stupéfiants. Sur les 22.170 dossiers stupéfiants ouverts et traités par le parquet de Bruxelles entre le 1^{er} janvier 1993 et le 31 décembre 1997, on dénombre en effet 20 médiations pénales, 177 procédures accélérées, 94 travaux d'intérêt général et 1.026 alternatives à la détention préventive³.

Différents motifs peuvent être identifiés comme étant à l'origine de ce faible impact.

Le contentieux stupéfiants est doté d'une nature particulière en ce qu'il s'attache à réprimer un fait considéré comme nuisible à la fois pour l'ordre social et pour la santé individuelle. La volonté de traiter l'usager de drogues avant tout comme un «malade» constitue un obstacle à l'adoption de mesures considérées comme essentiellement restauratrices de l'ordre social: ainsi, les magistrats donnent la préférence, dans le cadre d'un sursis probatoire, à la condition du suivi d'un traitement plutôt qu'à celle

(2) Il est permis de s'interroger sur cette indifférenciation taxinomique, se calquant certes sur la logique de la loi pénale en la matière, mais ne faisant pas écho au discours des magistrats qui opèrent une nette dichotomie entre usager et vendeur; voyez W. DE PAUW, « Le traitement pénal des affaires de drogue à Bruxelles en 1993 et 1994 », *Dossiers BRES*, Bruxelles, Editions Iris, n° 31, p. 12; Fr. MERCENIER, *Toxicomanie, délinquance et loi pénale*, Bruxelles, FNRS, UCL, 1997, pp. 64 et suivantes; S. SNACKEN (sld.), *Recherche qualitative sur l'application de la détention préventive et de la liberté sous conditions*, Bruxelles, VUB-INCC, 1999, pp. 62 et suivantes; K. BEYENS, *Straffen als sociale praktijk. Een penologisch onderzoek naar strafmeting*, Bruxelles, VUBPRESS, 2000, p. 379.

(3) Si les alternatives à la détention préventive semblent a priori plus appliquées que les autres dispositifs étudiés, cette importance doit être relativisée dès lors qu'elle résulte essentiellement de l'orientation fréquente des dossiers stupéfiants vers l'instruction (4.581 dossiers).

CHRONIQUE

de réalisation d'un travail d'intérêt général, lequel semble déconseillé à l'égard de personnes présentant une certaine vulnérabilité psychologique. Ces constats amènent à s'interroger sur la pertinence qu'il y a à ramener dans le giron pénal des dossiers à l'égard desquels se marque essentiellement une volonté de traitement médico-social, il est vrai teintée de correctionnalisme⁴.

Un deuxième élément expliquant l'usage réduit des nouveaux dispositifs est le conservatisme des magistrats, peu ouverts aux nouvelles procédures dont ils se méfient et sur lesquelles ils ont moins d'emprise. Les mesures prétorienues traditionnelles offrent plus de souplesse et de liberté aux magistrats que les nouveaux dispositifs et leur permettent de surveiller plus longtemps la mise sous traitement de l'usager de drogues, le plus souvent via la réalisation d'un test d'urine. L'introduction de l'usage du test d'urine a probablement dynamisé le recours à la probation prétorienne en permettant aux acteurs du parquet de court-circuiter le secteur psychomédico-social autrefois seul détenteur de l'information relative à l'usage de drogues. Il est intéressant de souligner le paradoxe suivant: alors que le parquet résiste à l'intrusion de nouvelles pratiques légales imposées d'en haut (médiation pénale, travail d'intérêt général), il offre une grande perméabilité à l'introduction de l'usage du test d'urine alors que ce dernier s'est développé en dehors de tout cadre légal.

Alors que la probation prétorienne s'applique fréquemment à des consommateurs de cannabis, le magistrat risque de se heurter aux contradictions de sa propre intervention en cas de soumission de ce type de faits à une médiation pénale assortie d'un traitement. En effet, en cas d'échec du processus, il n'est pas rare que ce type de dossier soit finalement classé sans suite.

On ne peut, en outre, faire l'impasse sur des freins de nature pragmatique liés à l'organisation des nouvelles procédures. Les magistrats disposent souvent d'un manque de temps et de moyens pour décider d'une alternative à la détention préventive dans le délai de vingt-quatre heures ou pour réaliser l'enquête sociale indispensable au prononcé d'un travail d'intérêt général.

Enfin, l'interdépendance des acteurs dans la chaîne des décisions prises depuis l'entrée du dossier dans le système jusqu'à sa clôture n'est pas à sous-estimer. Les effets de routine et la pression exercée par l'arrière judiciaire ont pour effet une tendance générale à entériner les situations

(4) Comme le soulignait fort pertinemment une recherche menée conjointement par la VUB et l'INCC, la volonté du magistrat de savoir si la personne va mieux sous-entend en réalité la question suivante: « Le risque de récidive a-t-il diminué? » (S. SNACKEN (sld.), *op. cit.*, p. 187). Citons en exemple ce dossier où la réponse négative à cette question avait conduit le juge d'instruction à délivrer un mandat d'arrêt en le motivant de la sorte: « Il a poursuivi sa consommation alors qu'il avait été libéré dans le but de se désintoxiquer ».

préexistantes plutôt qu'à les reconsidérer par un examen approfondi. Ainsi, le juge assis demandera rarement la réalisation d'une enquête sociale en vue d'un travail d'intérêt général si celle-ci n'a pas été envisagée en amont par le magistrat du parquet.

Si les dispositifs analysés accroissent formellement les pouvoirs du parquet, ils cadrent également son pouvoir d'opportunité, conduisant ce dernier à user de ses marges de manœuvre là où subsistent des plages de liberté.

2. Le déplacement du processus décisionnel des magistrats du siège vers les magistrats du parquet

L'absence d'impact quantitatif des dispositifs ne signifie pas pour autant que le contentieux stupéfiants n'a pas connu une évolution ces dernières années, évolution se marquant essentiellement au niveau du parquet. Au préalable, il convient de souligner le traitement dérogatoire du contentieux stupéfiants par rapport aux autres contentieux dans la mesure où ces dossiers font l'objet d'une réaction pénale plus tangible (surreprésentation des dossiers mis à l'instruction et sous-représentation des dossiers classés sans suite, et ce abstraction faite des classements pour auteur inconnu). Au fur et à mesure que l'on se rapproche de 1997⁵, on constate toutefois un nombre accru de dossiers se clôturant au niveau du parquet, clôture faisant suite, le plus souvent, à un classement sans suite et, dans une moindre mesure, à une transaction ou une médiation. Cet accroissement apparaît essentiellement lié à une augmentation des dossiers classés pour inopportunité des poursuites. On pourrait, bien entendu, y voir une application de la nouvelle volonté politique de faire des dossiers de consommation la plus faible priorité en matière de poursuite, n'empêchant pas par ailleurs l'instrumentalisation des comportements de consommation aux fins de contrôle de certaines populations. Cet accroissement pourrait aussi être le fait d'une approche pragmatique du parquet devant faire face à un arriéré de plus en plus important⁶. Mais si ces explications sont partiellement fondées, elles ne sauraient suffire.

En effet, une analyse de la temporalité des décisions met en évidence que les dossiers classés sans suite sont laissés à l'information beaucoup plus longtemps qu'auparavant, période mise à profit par le parquet pour contrôler l'individu. Le test d'urine apparaît ici comme l'instrument emblématique du contrôle et de la surveillance mise en œuvre à l'égard des

(5) Ces constats visiblement se confirment pour les années 1998 et 1999.

(6) Il importe néanmoins d'attirer l'attention sur le fait que le nombre de dossiers stupéfiants traités par le parquet de Bruxelles n'a cessé de chuter depuis 1996. On est passé de 8.706 dossiers ouverts en 1996 à 5.989 dossiers ouverts en 2000, soit une diminution de 31 %.

CHRONIQUE

usagers de drogues et comme un moyen de réduire l'incertitude du parquet au moyen d'une preuve «objectivante» en lieu et place de l'aveu.

Signalons encore que les dossiers stupéfiants classés sans suite tardivement semblent plus fréquemment réouverts par le parquet que les dossiers classés rapidement, ce qui indiquerait l'effectivité d'un contrôle plus important sur les premiers. Ce mécanisme fait peser sur le justiciable le poids de l'incertitude de l'orientation qui sera donnée à son dossier tantôt classé, tantôt réouvert en vue d'être orienté vers le tribunal. Cette volonté de contrôle dans le temps ne se constate d'ailleurs pas uniquement au niveau du classement sans suite mais également en ce qui concerne les alternatives à la détention préventive dont le juge a tendance à renouveler la durée légale de trois mois. De même, les sursis sont généralement prononcés pour leur durée légale maximum, à savoir trois ou cinq ans.

3. *Le développement de pratiques managériales*

Depuis quelques années apparaît une tendance du pouvoir judiciaire à vouloir calquer son mode de fonctionnement sur un modèle managérial tendant vers l'efficacité, ceci notamment pour contrer l'arriéré judiciaire et restaurer l'image d'une justice poussiéreuse et défaillante⁷.

Le fonctionnement de la Cellule de «Justice accélérée, de proximité et de démantèlement»⁸ du parquet de Bruxelles, chargée notamment, depuis 1994, de la mise en œuvre de la procédure accélérée, est apparu comme un excellent exemple de la mise en pratique de ce modèle.

Le modèle managérial se caractérise par son dynamisme, son adaptabilité et l'importance qu'il accorde aux résultats quantitatifs, et ce parfois au détriment du respect des règles de procédure et d'une approche plus qualitative⁹. A Bruxelles, les magistrats de la Cellule de Justice accélérée sont peu à peu devenus les pilotes de l'action pénale contre la petite délinquance. Ils sont chargés du démantèlement des bandes organisées, de la mise en œuvre d'une justice de proximité via les antennes de justice; ils participent à la concertation pentagonale et aux plates-formes de recherche, outils de concertation et d'impulsion de nouvelles pratiques policières; ils assurent le tri des dossiers d'atteinte aux biens et aux personnes. Il apparaît que cette mainmise sur la petite délinquance se fait parfois au détriment d'autres modes de réaction, notamment la médiation pénale¹⁰,

(7) Voyez à ce sujet: B. DEJEMEPPE, «La gestion des parquets: du modèle administratif au modèle managérial», *Juger*, 1997, 11-13, pp. 70 à 74.

(8) Signalons que cette cellule est devenue entre-temps la section de délinquance urbaine, ce qui a l'avantage de pointer clairement l'objet de ses préoccupations.

(9) F. ZAN, M. FERRANTE, *Le phénomène organisationnel*, Paris, L'Harmattan, 1996.

(10) A ce sujet, voyez C. ADAM, F. TORO, «La sous-utilisation de la médiation pénale: chiffres et processus», *Revue de droit pénal et de criminologie*, 1999, 9-10, pp. 966-1004.



et nuit à une organisation judiciaire équitable: l'énergie consacrée à un petit nombre de dossiers aurait pu être répartie plus équitablement, sans compter que les critères qui entraînent tantôt le renvoi en citation classique tantôt en procédure accélérée ne sont pas nettement définis. La volonté d'accélération se traduit en outre au préjudice d'une justice sereine: la rapidité des délais nuit à une préparation correcte de la défense, freine la réalisation de devoirs complémentaires et confère un poids prépondérant aux procès-verbaux de police. Enfin, le juge se voit enjoint de trouver la sanction pénale adéquate dans des délais rapprochés¹¹.

La concentration des tâches énoncées plus haut entre les mains d'un même acteur a eu pour effet d'en faire un point de passage obligé. La Cellule fonctionne, à l'instar des services de police, par proactivité en allant débusquer au sein des quartiers et des écoles les comportements qu'elle définit comme problématiques, avec pour conséquence de ne pas laisser jouer les autres modes de régulation sociale.

Il importe de signaler que le recours au test d'urine s'intègre parfaitement dans cette approche managériale soucieuse d'efficacité et pouvant s'alimenter de la certitude délivrée par un test scientifique, ce qui traduit par ailleurs le besoin croissant d'expertise et le recours à de nouvelles technologies au sein du système pénal.

De cette analyse, il ressort que, si le modèle managérial présente certains atouts permettant de rendre vigueur à un appareil judiciaire lourd et bureaucratisé, il y a certains dangers à n'introduire ce modèle qu'à certains niveaux du processus (justice à deux vitesses). En outre, le système pénal ne peut s'inscrire dans la seule logique de la rentabilité sans s'interroger sur la légitimité de son intervention (place du pénal dans l'organisation de la vie sociale, respect de certaines valeurs fondamentales).

4. Le ciblage de populations spécifiques

L'étude fait ressortir avant toute chose le poids de la sélection policière dans la détermination de la clientèle pénale. L'analyse de dossiers a en effet mis en évidence l'importance de la proactivité policière dans l'alimentation du contentieux stupéfiants¹²; or, cette proactivité s'exerce prioritairement

(11) Ces constats valent a fortiori pour la procédure de comparution immédiate introduite par la loi du 28 mars 2000, *M.B.*, 1^{er} avril 2000.

(12) Les affaires de drogue sont d'ailleurs à l'origine des méthodes proactives. C'est en effet dans les années septante, dans le cadre de la guerre à la drogue, que ces méthodes se sont développées, d'abord aux Etats-Unis puis en Europe.

CHRONIQUE

dans certains quartiers et sur certains publics cibles¹³ : personnes jeunes, d'origine étrangère, précarisées socio-économiquement, vulnérables socio-affectivement et signalées comme étant déjà connues des services de police. A cet égard, il est intéressant de souligner qu'à l'entrée du système pénal, le nombre de personnes ayant plus d'un dossier au parquet de Bruxelles est majoritaire (56 %). Ceci démontre que le fait d'avoir été déjà interpellé par un service de police pour des faits de stupéfiants augmente fortement la probabilité d'une nouvelle interpellation pour le même type de faits¹⁴. Ces modes de fonctionnement aboutissent à la criminalisation, non d'un comportement, mais bien d'individus membres de certains groupes au sein de la société. Le facteur déterminant dans cette sélection des cibles n'est plus la présumée prédilection à commettre un délit, mais uniquement l'identité¹⁵.

En outre, le croisement des données socio-individuelles avec les différents modes de réaction pénale fait apparaître un ciblage de certaines populations spécifiques par les dispositifs indépendamment du degré de gravité des faits. En effet, une fois dans le système pénal, si les faits commis exercent une incidence sur le fait d'orienter le dossier vers le parquet ou vers le tribunal, il ressort néanmoins que les critères socio-individuels surdéterminent le fait de demander ou non une enquête sociale en vue d'un travail d'intérêt général, de mettre ou non la personne sous mandat d'arrêt. A gravité égale des faits, les personnes de nationalité étrangère, sans travail ou ayant des précédents se voient opposer une réaction pénale plus lourde. Ainsi, le travail d'intérêt général et les alternatives à la détention préventive sont visiblement appliqués à une population jeune, de nationalité belge et bénéficiant d'un entourage socio-affectif ou économique stable favorable. Ces décisions motivées par un souci d'assurer une meilleure intégration et d'éviter la récidive de la personne s'appliquent donc précisément aux personnes qui, dans la représentation des magistrats, présentent les meilleures garanties d'intégration et de non-récidive, avec pour conséquence que loin de se substituer à une peine de prison ferme, le travail d'intérêt général s'additionne à une suspension ou un sursis qui, autrefois, seraient restés simples. En outre, effet pervers de ces mesures perçues comme une faveur, le magistrat condamnera d'autant

(13) Les recherches sur la perception sociale montrent que les personnes stockent des informations sur d'autres personnes, non pas individuellement, mais aussi par catégorie : dans ce contexte, certaines caractéristiques aisément perceptibles, comme le sexe, la race, identifient cette catégorie et la dominent (M. HEWSTONE, A. HANTZI et L. JOHNSTON, « Social categorization and person memory : the pervasiveness of race as an organizing principle », *European Journal of Social Psychology*, 1991, n° 21, pp. 517 à 528).

(14) Pour une analyse plus approfondie sur l'effet des précédents dans le processus pénal, voyez C. GUILLAIN, C. SCOHIER, « Les précédents et la nationalité comme catalyseurs de la réaction pénale », in *Société avec drogues. Enjeux et limites*, Ramonville Saint Agne, Trajets, Erès, 2002, pp. 185 à 202.

(15) C. BRANTS, S. FIELD, « Les méthodes d'enquête proactives et le contrôle des risques », *Déviance et Société*, 1997, vol. 21, n° 4, pp. 401 à 414.

plus sévèrement la personne qui, ayant bénéficié de ce privilège, n'en a pas tiré profit: le prévenu qui «a déjà bénéficié de plusieurs mesures de faveur qui n'ont rigoureusement servi à rien» sera condamné à une peine de prison ferme pour des faits qui sont, en fin de compte, plus légers que ceux pour lesquels il a bénéficié d'un sursis.

II. Les relations des forces de l'ordre avec les usagers de drogue

a) Objet

Le contrôle proactif des forces de l'ordre a été analysé à travers les pratiques policières et les diverses modalités de rencontres entre les agents des forces de l'ordre de l'agglomération bruxelloise et les populations ciblées, en particulier les usagers de drogues (ou les personnes supposées telles). Il s'agissait, d'une part, de comprendre les mécanismes d'approvisionnement du système pénal et, d'autre part, d'y déceler les éventuels effets des nouvelles politiques.

b) Méthodologie

Les enseignements dégagés à ce sujet se fondent sur un important travail empirique de nature ethnographique et inductive. Ils sont le fruit de la démarche de chercheurs qui ont chacun passé plusieurs mois dans deux polices communales et deux brigades de gendarmerie, où ils ont procédé à des observations et des entretiens.

c) Enseignements

1. *L'étanchéité des logiques policières face aux nouvelles politiques socio-pénales*

Les résultats de l'analyse des modalités de rencontres entre les forces de l'ordre et les usagers de drogues font apparaître l'existence d'une étonnante étanchéité entre les logiques policières et celles qui leur sont extérieures, ce qui explique le hiatus entre les actions socio-sécuritaires en matière de toxicomanie inspirées des nouvelles politiques et les actions policières spécialisées. Cela est surtout flagrant au niveau des polices communales étudiées qui, en principe, sont directement impliquées dans les dispositifs de la prévention globale et intégrée qui s'inscrivent dans le cadre des contrats de sécurité. Ces dispositifs n'ont eu manifestement aucun effet transformateur des pratiques policières. Pour exemple, la

CHRONIQUE

faible mobilisation du centre Transit¹⁶ par les services de police communale peut être relevée. Le renforcement des moyens d'action de la police qui accompagnent les politiques volontaristes aux vocations transformatrices se réduit, de fait, à un renforcement des moyens d'action de la police sans réelle modification de ses objectifs et de ses stratégies.

Cette étanchéité explique également que, contrairement à toute attente, les chercheurs ont dû faire le constat d'une absence évidente de ciblage des usagers de drogues en tant que tels, l'intérêt policier pour ces derniers s'expliquant le plus souvent par les multiples instrumentalisation dont ils peuvent faire l'objet. En effet, les consommateurs de drogues entrent dans le système pénal non pas parce qu'ils sont ciblés par une police qui chercherait avant tout à réprimer leur comportement (pour que force reste à la loi en quelque sorte) mais parce qu'ils sont agents de preuves contre des tiers (leurs vendeurs) ou encore parce qu'ils procurent une légitimité aux contrôles policiers indispensables pour la récolte d'informations relatives aux populations considérées «à risques». Dans ce cas de figure, l'on peut affirmer que l'usage de drogues est, avant tout, un levier de légitimation de l'intervention policière.

2. La logique policière d'instrumentalisation

Le contrôle des usagers de drogues (ou des personnes supposées telles) devient un moyen de maîtrise par la connaissance.

Premièrement, le contrôle apparaît comme une modalité d'action policière visant à la fois à l'identification et à la sécurisation de l'agent lui-même: en se posant comme capable d'agir aux fins d'identifier l'autre, le policier se positionne dans un rapport de force qui lui donne une identité aux yeux de l'autre. La connaissance des individus contrôlés et la conscience, par ceux-ci, d'être connus par les services de police constituent un outil de dissuasion qui offre aux agents des forces de l'ordre le sentiment relatif d'une garantie pour leur sécurité personnelle.

Deuxièmement, le contrôle permet la récolte d'informations sur des personnes considérées comme menaçantes qui viennent nourrir les bases de données informelles (l'information douce) des forces de l'ordre. Ces informations permettent notamment, dans le cas de troubles à l'ordre public, de mettre la main plus rapidement et plus efficacement sur les auteurs de troubles et, le cas échéant, de «charger» leur dossier, *ex post*, de faits jusque-là laissés à l'information.

(16) Il s'agit d'un centre de premier accueil pour usagers de drogue créé dans le cadre des contrats de sécurité.

Troisièmement, la récolte d'informations constitue une modalité de contrôle par la menace. La réduction de l'incertitude par l'accroissement de la connaissance policière des quartiers fonctionne aussi comme accroissement de l'incertitude des personnes «sous contrôle» quant à l'usage qui sera fait de l'information les concernant, en faisant planer incidemment sur eux la menace d'une répression future en cas de troubles à l'ordre public, dans le contexte de crainte de l'émeute dans les quartiers dits «à risques». C'est en ce sens que le contrôle des usagers de drogues doit être compris comme un instrument de maintien de l'ordre que l'on pourrait qualifier d'*ex ante*. La connaissance des quartiers, des jeunes, des dealers et des consommateurs constitue en soi un mode de contrôle gestionnaire, visant la stabilisation de la situation, la réduction de son imprévisibilité pour les agents et l'accroissement de cette imprévisibilité pour les jeunes. Le poids du contrôle diffus, par l'incertitude des individus quant à l'usage qui sera fait de l'information les concernant, rejoint celui de l'incertitude du justiciable quant à l'orientation qui sera donnée à son dossier par le parquet face au classement tardif ou encore face à la prolongation des alternatives à la détention préventive et de la durée des suspensions ou sursis probatoires.

Et enfin, notons une quatrième logique policière d'instrumentalisation : celle qui consiste à faire du contrôle des usagers de drogues un moyen de maîtrise non pas par la connaissance mais par la menace. Il s'agit, ici, d'instaurer, par la fréquence des contrôles, un climat favorable à l'éloignement et à la disparition des personnes qualifiées d'indésirables dans l'espace public et, en quelque sorte, de «nettoyer» le quartier de ces éléments considérés comme menaçant l'ordre public.

3. *Légitimité de l'action, inconsistance des catégories et ciblage de populations*

Bien que monté en épingle dans les discours politiques à l'origine des nouveaux dispositifs, l'usage de drogues constitue une catégorie floue, puisque l'usage individuel de drogues ne fait pas, en tant que tel, l'objet d'une incrimination. De l'ordre du discours et des représentations, cette catégorie prend chair concrètement à travers les interactions entre les acteurs.

Les connexions idéologiques entre «usage de drogues» et «délinquance» légitiment des pratiques policières spécifiques traversées par deux logiques relevées empiriquement : la maîtrise par la connaissance et l'instrumentalisation des missions judiciaires au profit du maintien de l'ordre.

Toutefois, hors de toute définition substantielle, la catégorie d'usagers de drogue se définit précisément à travers ces pratiques diverses. Parmi ces pratiques, celle du contrôle vient « nourrir » la catégorie. Les observations réalisées dans le cadre de la recherche mettent en évidence que les person-

CHRONIQUE

nes les plus fréquemment visées par les contrôles policiers sont les jeunes d'origine étrangère, essentiellement nord-africains, présents dans les espaces publics, en particulier dans des quartiers considérés «à risques». Cette information qualitative corrobore largement la surreprésentation quantitative de cette population qui ressort de l'analyse du traitement pénal telle que présentée ci-dessus.

III. Quartiers à risques, populations «menaçantes» et populations «menacées», insécurités

a) Objet

L'usage de drogues n'est pas la seule catégorie instrumentalisée par les forces de l'ordre pour légitimer le contrôle policier en vue d'un accroissement de la maîtrise de l'information et d'une gestion des risques pesant sur l'ordre public. Un autre thème présent au cœur des discours sur l'insécurité concerne les incivilités. Catégorie tout aussi floue que celle de l'usager de drogue, les incivilités recouvrent des formes d'irrespect pour les codes informels (en dehors de toute qualification pénale), les rituels de politesse, de bienséance, d'affabilité ou de respect que sont les routines qui stabilisent les interactions et qui contribuent au sentiment de prévisibilité, de confiance et de reconnaissance mutuelle dans les rencontres quotidiennes entre personnes.

Un volet de la recherche s'est focalisé sur ces interactions problématiques, ces ruptures de routines et sur les effets des nouvelles politiques socio-pénales sur celles-ci et, plus largement, sur le sentiment d'insécurité.

b) Méthodologie

Les enseignements à ce sujet reposent sur un travail de type ethnographique s'inspirant de la *field research* développée par l'Ecole de Chicago. Il s'agit d'un dispositif qui s'implante dans la durée et qui regroupe des outils tels que l'observation et les discussions *in situ*, des entretiens collectifs et individuels, la récolte de documents.

Ce travail s'est enraciné principalement, d'une part, dans le quartier Anneessens de Bruxelles Ville, quartier concerné par les nouvelles politiques de sécurité et, d'autre part, dans le quartier St.-Antoine de Forest (Bruxelles)¹⁷ qui fut, en 1991, le siège de ce qui fut qualifié de première

(17) La cité Jardin, dite Chicago, à St.-Vaast-La Louvière a fait l'objet, «en mineur», du même type d'analyse.

émeute urbaine, événement d'importance dans l'accélération des transformations des politiques de sécurité au cours de la décennie 1990.

La rencontre de différentes catégories d'acteurs dans ce quartier a fait apparaître, selon les termes de BOURDIEU¹⁸, un « espace des points de vue » invalidant les représentations binaires en termes de populations « menacées » et « menaçantes », couramment véhiculées par les politiques et les médias. Cet espace des points de vue n'est pas seulement un espace relatif au sens où il conduit à une déconstruction des catégories de l'insécurité. Il représente aussi un espace des pouvoirs au sein duquel les incivilités et les insécurités apparaissent véritablement dans leurs dynamiques et dans leurs dimensions multiples. Plus qu'une déconstruction qui confinerait au nihilisme, c'est à une reconstruction des catégories de l'insécurité que conduit cet espace des points de vue.

c) Enseignements

1. *Les incivilités comme catégorie construite*

On observe, comme pour la catégorie d'usagers de drogue, une substantification de la catégorie des incivilités. Le champ scientifique lui-même n'est pas étranger à ce processus qui définit une série de comportements comme « incivils », presque « par nature ». Parmi ces derniers, les regroupements de jeunes sur l'espace public apparaissent comme problématiques. En outre, et c'est là que se joue l'élargissement de la légitimité d'un accroissement du contrôle policier, ces comportements listés et définis comme incivils sont, bien que non pénalisés, présentés comme des quasi-infractions. Certains auteurs, parmi lesquels ROCHÉ¹⁹ fait figure de proue, n'hésitent pas à affirmer qu'il existerait une causalité forte entre les troubles à l'« ordre en public » et les troubles à l'ordre public. La gestion des usages de l'espace public et des interactions entre personnes apparaît donc comme un moyen pragmatique et légitime de gérer l'ordre public. Le contrôle d'identité et la dispersion des groupes de jeunes en sont des modalités. La mise en évidence de la relativité des catégories construites que sont les incivilités questionne la légitimité de cet élargissement du champ de l'action policière. Légitimité qu'interrogent eux-mêmes certains agents des forces de l'ordre rencontrés.

(18) P. BOURDIEU, *La misère du monde*, Paris, Seuil, 1993.

(19) S. ROCHE, *La société incivile*, Paris, Seuil, 1996.

CHRONIQUE

2. Reconsidérer les incivilités

La rencontre des jeunes d'origine immigrée présents sur la place St.-Antoine conduit à reconsidérer les incivilités d'un autre point de vue. Un petit exercice de retournement à visée didactique – et non démagogique – amène à considérer que, pour ces jeunes, les contrôles répétés d'identités sont vécus, dans certains contextes, comme autant d'incivilités commises à leur égard. Cet exercice n'a pour seule vertu que de mettre en évidence 1) que les incivilités ne sont pas l'apanage de personnalités de nature «paradélinquante»; 2) que les incivilités ne prennent de sens qu'au sein des interactions et non en référence à un cadre légal ou réglementaire ou même à des catégories scientifiquement préétablies; 3) que les incivilités ne prennent de sens qu'en rapport au cadre spécifique dans lequel se noue l'interaction; 4) que ce cadre n'est pas défini une fois pour toutes et «en extériorité», mais par les acteurs en présence et au cours de l'interaction: c'est précisément la capacité des acteurs à s'ajuster mutuellement dans une définition commune du cadre dans lequel se joue leur rencontre qui est au centre de la question des incivilités; enfin, 5) cet exercice de retournement fait apparaître combien la question des incivilités s'inscrit aussi dans des relations de pouvoir où il est question tant de domination que de résistance.

3. Perte des compétences en matière de civilité et aporie des politiques de sécurité

Il ne faut pas confondre le concept et la réalité qu'il tend à recouvrir. Si les incivilités apparaissent effectivement comme une catégorie politiquement construite, légitimant un accroissement du contrôle policier sur des quartiers et populations définis «à risques», il ne s'agit pas pour autant de nier l'existence d'insécurités liées aux ruptures de routines. Ceci reviendrait, d'une part, à confiner l'activité policière à sa dimension proactive (directives du Prince et initiative) et à méconnaître sa dimension réactive (à la demande du citoyen). Et ceci reviendrait, d'autre part, à invalider les demandes croissantes de sécurité. Qu'il existe une insécurité liée aux ruptures de routines est indéniable. Encore faut-il aborder la question avec tout le sérieux qu'elle nécessite et ne pas la réduire à une simple mécanique comportementale qu'il suffirait de «policer». Les comportements ne sont que l'écume émergente d'une lame de fond qui, bien que moins visible, est bien plus fondamentale.

La modernité apparaît comme une libération progressive des individus à l'égard des communautés de territoire qui structuraient la période pré-moderne. Ce faisant, c'est la figure de «l'étrangéité» qui s'est radicalisée. Aujourd'hui, on croise quotidiennement des personnes que l'on ne connaît ni d'Eve, ni d'Adam. C'est la confiance dans les relations qui est mise en question. Sur quoi repose-t-elle? Précisément sur une série de codes, de

civilités qui structurent les rencontres. ELIAS²⁰ montre admirablement comment la *civilisation des mœurs* a contribué au processus d'individualisation. Il montre par ailleurs comment cette civilisation des mœurs est inextricablement liée à l'émergence des Etats-nations et, en particulier, à la monopolisation de la violence par les Etats (la violence n'est légitime que dans le chef de la police et de la justice). Tout se passe aujourd'hui comme si le monopole étatique de la violence avait à ce point soutenu la pacification des mœurs que les murs invisibles entre les corps mis en évidence par ELIAS s'étaient consolidés de façon radicale. Les sensibilités se sont exacerbées et les seuils de tolérance se sont restreints. Parallèlement, les individus semblent avoir perdu leur capacité à négocier les limites et les cadres d'interactions et à s'ajuster mutuellement à autrui dans les interactions. Ils ont perdu leurs compétences en matière de civilité. Les forces de l'ordre sont de plus en plus sollicitées pour gérer les usages de l'espace public, pour gérer la coexistence, pour maintenir «l'ordre en public». L'inflation du système pénal est éclairée sous un nouveau jour. La multiplication des nouveaux métiers de la sécurité de proximité participe et participera à ce mouvement, tant qu'ils seront considérés comme des techniques de pacification à glisser comme autant de tampons entre les individus, les dispensant de se rencontrer, même dans le conflit et de définir un espace commun.

Or, si l'on en croit PHARO²¹, l'ordre normatif de la Cité est le résultat d'une série d'accords ou de désaccords qui s'expriment à travers les interactions quotidiennes qui fournissent autant de tests de validité pour juger de l'adéquation entre cet ordre normatif et sa capacité de garantir l'équité sociale. Dispenser les individus de ce travail récurrent d'ajustement mutuel, dispenser les individus du risque de la rencontre, par la multiplication de dispositifs tampons (policiers, médiateurs, ...) remet fondamentalement en question l'ordre normatif de la cité et sa légitimité.

4. *Des incivilités aux demandes multiples de sécurité: insécurités et équité sociale*

D'équité sociale, il en est effectivement question lorsqu'on aborde la question des insécurités. La recherche fait apparaître très clairement combien l'insécurité est une réalité multiple dont les différentes dimensions sont foncièrement articulées et inextricables. Les entretiens avec les personnes insécurisées sont autant de voyages qui conduisent d'une dimension à l'autre. Aborder l'insécurité ressentie à l'égard des faits d'agressions ouvre la porte à l'insécurité ressentie à l'égard des incivilités (saleté, bruit, irrespect ...). Aborder l'imprévisibilité des rencontres inhérente aux inci-

(20) N. ELIAS, *La civilisation des mœurs*, Paris, Calmann-Lévy, 1973.

(21) P. PHARO, *Politique et savoir-vivre. Enquête sur les fondements du lien civil*, Paris, Méridien, 1991.

CHRONIQUE

vilités ouvre la porte à l'imprévisibilité des trajectoires individuelles, à la difficulté d'anticiper sa propre biographie familiale, professionnelle, affective. La difficulté d'anticiper sa propre biographie ouvre la porte à une insécurité liée à la précarité socio-économique. Aborder l'insécurité inhérente à la précarité socio-économique ouvre la porte à l'expression d'un déclassement, d'un abandon social et politique, d'un déni de reconnaissance sociale qui fait écho, à nouveau, aux dénis de reconnaissance plus proches, plus directs, que sont les incivilités.

Il apparaît en outre que le thème de l'insécurité au sens de la menace offre, pour certains, l'argument ultime de l'expression des insécurités. Comme si l'expression sur un mode victimaire était désormais davantage légitime que l'expression d'une précarité sociale pour mériter une écoute, la compassion, l'accès à la reconnaissance, à l'aide, à la solidarité. On observe là une forme de formatage et de réduction des demandes de sécurité.

En définitive, l'espace du quartier, qui apparaît, de façon ambiguë, à la fois comme blocage spatial et social dans un lieu relégué, mais aussi comme dernière ressource et valeur, devient l'objet de cristallisation des insécurités et des conflits. L'espace public du quartier devient l'objet de malentendus, l'enjeu de disputes et de conflits autour de sa valeur d'usage, d'une part, et de sa valeur symbolique (comme lieu de visibilité, de reconnaissance), d'autre part.

Pour les jeunes rencontrés, la privatisation de l'espace public – ou, plus précisément, de coins de l'espace public – est un moyen de «prendre» un espace privé dans un espace bloqué où les lieux de socialisation non institutionnalisés font défaut. Par ailleurs, la privatisation de l'espace public constitue aussi un moyen de publicité. La mise en scène ostensible et excessive du blocage spatial et des ruptures de routines devient un moyen de résistance quotidienne. Ce faisant, les jeunes marquent, dans l'espace interactionnel, leur désaccord à l'égard d'un ordre inéquitable qui se traduit, dans leur trajectoire personnelle, par l'expérience répétée de discriminations (face à l'école, l'emploi, la justice, la police)²² qu'ils intériorisent comme autant de dénis de reconnaissance et de blessures morales, pour reprendre les termes de HONNETH²³. Les incivilités deviennent une préoccupation pour l'ordre social et, lorsque les forces de l'ordre interviennent pour «policer l'ordre en public», les jeunes, en s'opposant, se confrontent plus directement à l'ordre institué. C'est lors de ce type de rencontres que les émeutes de la décennie nonante ont éclaté en Belgique.

(22) Il est bon de préciser que le sentiment de discrimination exprimé par les jeunes d'origine immigrée est validé par diverses études qui confirment la réalité de discriminations diverses.

(23) A. HONNETH, *La lutte pour la reconnaissance*, Paris, Le Cerf, 2000.

Conclusion

Les réponses aux insécurités nécessitent la promotion de la rencontre, voire d'une confrontation, orchestrée entre les acteurs au sujet des définitions de l'espace commun, des types d'usages et des routines qui y sont acceptables. En l'absence de cette dimension, toute tentative de pacification est vouée à l'échec. Bien plus, elle s'avère contre-productive en renvoyant dos-à-dos les acteurs dans leur individualité, dans une posture privative, les dispensant du nécessaire travail d'ajustement mutuel.

En outre, ce travail d'ajustement, de mises en ordres continues des interactions par les acteurs, ne sera rendu possible que si et seulement si l'ordre normatif de la cité affirme sa légitimité, non à grand renfort d'exercices de musculation, mais en démontrant sa capacité à garantir l'équité sociale. Sans quoi, toute tentative d'intégration du conflit au niveau local restera vaine et la coexistence restera l'objet de cristallisation d'insécurités multiples.

Or, les politiques actuelles ne paraissent pas s'inscrire en ce sens et préfigurent davantage l'émergence d'un Etat «social-sécuritaire»²⁴ caractérisé par une gestion pragmatique des risques liés aux dérégulations économiques et à l'affaiblissement progressif des politiques sociales. Le déséquilibre budgétaire flagrant entre le volet social et le volet policier des contrats de sécurité, par exemple, ne fait guère illusion. Par ailleurs, la logique d'intervention des nouveaux dispositifs socio-sécuritaires, réduite à la régulation des effets de la précarité, concurrence et fragilise tout un champ d'action sociale dont les compétences et le projet de transformation sociale semblent pourtant fondamentaux au regard de l'analyse des insécurités.

Enfin, en ce qui concerne le renforcement sécuritaire de la police et de la justice, les politiques se veulent rassurantes. Dans l'ordre des discours, ce renforcement est minimisé car il s'appuie sur l'argumentation d'une transformation de ces champs dans le sens d'une surveillance, certes plus présente, mais aussi plus douce laissant la part belle à la prévention et à l'alternative. Or, pour ce qui est du champ pénal, on se leurrerait à croire que des politiques formelles peuvent modifier l'action policière. Définitions politiques et actions policières sont deux domaines dont la variabilité relève moins des effets de l'un sur l'autre que des effets d'autres facteurs sur l'un et sur l'autre. En d'autres termes, il semble que les transformations de pratiques policières sont déterminées non pas tant par les nouvelles politiques que par les événements qui sont à l'origine de ces nouvelles politiques comme, par exemple, le vote de l'extrême droite, les émeutes bruxelloises, l'adoption d'un discours de l'insécurité, la médiatisation

(24) Y. CARTUYVELS, Ph. MARY, A. REA, «L'Etat social-sécuritaire», in L. VAN CAMPENHOUT, *e.a., op. cit.*

CHRONIQUE

d'affaires criminelles. Le même constat peut être opéré pour les nouveaux dispositifs pénaux s'intégrant dans le paysage judiciaire préexistant et venant non pas tant substituer de nouvelles logiques que renforcer celles qui sont déjà à l'œuvre²⁵. Plus qu'une justice alternative, on voit se développer une justice gestionnaire, qui, si elle ne s'applique pas à proprement parler plus sévèrement, s'applique plus intensément dans la durée dans un souci de prévention de la récidive. Ainsi, la médiation pénale ne parvient pas à percer face à une probation prétorienne plus souple pour les magistrats et plus contrôlante pour les justiciables. La procédure accélérée est à la source du développement du travail d'intérêt général comme instrument de gestion discriminatoire d'une petite délinquance urbaine dont on se demande parfois ce qu'elle fait dans le prétoire. Les alternatives à la détention préventive se développent en marge du mandat d'arrêt pour amener des usagers «déficients» à réintégrer l'ordre social.

Nous pouvons dès lors conclure que les logiques d'action policière et judiciaire à l'œuvre dans les rencontres avec les populations ciblées révèlent des lignes de forces institutionnelle, organisationnelle et professionnelle qui l'emportent sur des politiques volontaristes aux vocations transformatrices, que sont les nouvelles politiques, qui tout compte fait ne viennent que renforcer les moyens d'action de la justice sans en modifier fondamentalement les objectifs ou les stratégies.

Vincent FRANCIS,
Assistant de recherche aux
F.U.S.L. et à l'U.C.L.

Hugues-Olivier HUBERT,
Assistant à l'U.L.B.

Christine GUILLAIN,
Assistante aux F.U.S.L. et à l'U.L.B.

Claire SCOHIER,
Assistante à l'U.L.B.

avec la collaboration de
Marie-Sophie DEVRESSE,
Assistante à l'U.C.L.

et de Christine SCHAUT,
Assistante et chercheuse aux F.U.S.L.

(25) Les nouvelles politiques en chantier dans la « Note politique du gouvernement fédéral en matière de drogues », par le recours aux notions de consommation problématique et de nuisances sociales, recouvrent les mêmes logiques de gestion et de contrôle des populations spécifiques.