

# LES VIOLENCES URBAINES : UN PHÉNOMÈNE CROISSANT FAUTE DE RÉPONSE ADAPTÉE DE L'ÉTAT

par

Christophe SOULLEZ

*Criminologue\**

La France des années 1980 a vu naître les premières grandes émeutes urbaines. Incendies de véhicules, batailles rangées entre jeunes adolescents de banlieue et forces de l'ordre ont alors fait leur apparition. Aujourd'hui, si les émeutes sont de plus en plus rares, c'est pour laisser place à une délinquance quotidienne, sournoise, violente et dont les auteurs sont de plus en plus jeunes.

Face au développement du sentiment d'insécurité et à l'augmentation des violences urbaines — remettant en cause les fondements même de notre organisation sociale — l'État a tenté d'adapter sa réponse. Il a donc dû restructurer l'administration policière en vue d'une réaction rapide, cohérente et systématique.

Toutefois, malgré une relative évolution des orientations politiques visant à réprimer plus qu'à prévenir, de nombreuses carences demeurent. Aucune parade ne sera efficace si l'État n'a pas tout d'abord la volonté de restaurer son autorité puis de modifier les lois en les adaptant à l'évolution permanente de la criminalité.

## I. LES VIOLENCES URBAINES : UN PHÉNOMÈNE MUTANT EN CONSTANTE ÉVOLUTION

Le 4 mai 1998, l'ancien Ministre de l'Intérieur, Jean-Pierre Chevènement, adresse au Premier Ministre un courrier l'alertant sur les dérives délinquantes de certains jeunes. Il débute celui-ci par ses mots : « *Pour de nombreux jeunes, c'est le territoire, quartier, cité ou banlieue, qui tient désormais lieu d'identité, à moins que cela ne soit le groupe, l'ethnie ou la bande, et c'est dans la défense violente du groupe que se constitue leur unique statut (...)* ».

En 2000, la criminalité faisait déjà un bond de 4,5 %, soit la plus forte hausse depuis 10 ans. En 2001 cette évolution se confirme puisque

le 28 janvier dernier les directeurs de la Police et de la Gendarmerie Nationales ont annoncé une hausse de 7,7% des faits constatés qui franchit, pour la première fois depuis 1972, la barre des quatre millions d'infractions constatées par les services de police et de gendarmerie. Parmi les infractions qui augmentent : les agressions physiques, les vols avec violence, les braquages, les règlements de compte entre bandes, ...

### A. Que sont les violences urbaines ?

L'usage du mot « violences urbaines » est une pratique désormais courante pour caractériser un ensemble d'infractions perpétrées par de jeunes individus, en bande non organisée, et survenant généralement dans un quartier urbanisé. Ainsi, « violence urbaine » n'est pas une qualification juridique mais un ensemble de comportements et d'actes.

Selon la défunte section « ville et banlieues » de la Direction Centrale des Renseignements Généraux (DCRG), dirigée jusqu'à la fin 2000 par la Commissaire Lucienne Bui-Trong, les violences urbaines sont des actes juvéniles collectifs commis de manière ouverte et provocatrice et créant dans la population un fort sentiment d'insécurité. Cette violence peut être destructrice, émotionnelle, ludique et/ou crapuleuse. Le développement de phénomènes anarchiques et d'une sous-culture de quartier hostile aux représentants des institutions sont deux autres éléments caractéristiques.

Plusieurs caractères sont donc mis en exergue : la jeunesse et les motivations des auteurs, l'aspect collectif et la justification des actes. Une définition analogue à celle proposée par la France lors d'une réunion européenne, à Bruxelles, en janvier 1995, qui définit alors les violences urbaines comme « *tout acte violent commis à force ouverte contre des biens, des personnes ou les symboles des institutions par un groupe généralement jeune, structuré ou non, commis sur un territoire donné et revendiqué par le groupe comme étant sous sa domination* ».

(\*) Auteur de « *Lexique de la sécurité* » (Ed. PUF).

Ces différents degrés dans la violence urbaine constituent néanmoins une unité ayant pour fondement la remise en cause des règles sociales fixées par la collectivité. La plupart de ces violences ont une forte connotation anti-institutionnelle érigée sur la défense d'un territoire et sur une solidarité entre les habitants d'un même quartier.

## B. Les origines des violences urbaines

Les violences urbaines, et en particulier, sous leurs formes les plus graves, n'apparaissent pas du jour au lendemain. Elles s'intègrent généralement dans l'évolution d'un quartier. Si les émeutes ont souvent comme *stimuli* un événement précis, les violences quotidiennes telles que les incendies de voiture ou le harcèlement des forces de l'ordre, sont le résultat de la dégradation progressive d'un quartier.

Malgré leur aspect souvent irrationnel, les violences urbaines sont, *a posteriori*, fréquemment justifiées par leurs auteurs. La justification du passage à l'acte délinquant ne revient pas nécessairement à en rechercher une explication rationnelle. Certains actes ne sont que la conséquence d'un comportement et d'une culture intrinsèques à leurs auteurs. D'autres ne sont jamais justifiés.

### *La défense du territoire*

Le territoire et son contrôle sont au cœur même de la « stratégie » des auteurs de violences urbaines. La cité est l'élément de référence et d'identification pour les jeunes. Le territoire est un enjeu. La solidarité territoriale y est forte. Les violences urbaines sont des moyens de défendre ce territoire contre ceux qui risquent de remettre en cause ses règles de fonctionnement (loi du plus fort, économie parallèle, trafic local, etc.). Les autorités se refusent à admettre que notre pays comporte des zones de non droit. Certes, la police peut intervenir partout. Mais ne peut-on parler de zone de non-droit lorsque les forces de l'ordre ne peuvent pénétrer dans un quartier que si les policiers sont plus de 30 ? Un quartier au sein duquel une patrouille de fonctionnaires de police, puis une brigade anti-criminalité, est contraint, sous une pluie de pierre, de se retrancher dans un immeuble ne peut-il pas être considéré comme une zone de non-droit ? En fait il existe bien des quartiers de « moindre droit » qui sont l'objet d'une véritable guérilla urbaine entre jeunes et policiers ou entre jeunes de quartiers « concurrents ». Les uns « protègent » leurs quartiers — et leur *business* — des intrusions extérieures tandis que les forces

de l'ordre tentent d'y restaurer un relatif état de droit.

### *Une réaction à un événement*

Les émeutes font généralement suite à un événement conjoncturel. Les origines des émeutes sont multiples et dépendent de nombreux paramètres qui diffèrent d'une cité à une autre. L'imprévisibilité est une des spécificités de ce phénomène. Toutefois l'expérience démontre que certaines situations contribuent à augmenter la probabilité de violentes manifestations. Dans la plupart de ces cas, la vengeance légitime le recours à la violence.

Le sentiment d'injustice est très souvent le moteur de l'émeute. Certaines décisions de Justice (condamnation d'un jeune du quartier), des audiences judiciaires (examen d'une affaire mettant en cause jeunes et policiers ou jeunes de quartiers rivaux) ou certaines mesures administratives (fermeture de locaux pour les jeunes, manifestations annulées ou ajournées, refus de subventions) sont des faits générateurs de violences susceptibles de dégénérer en émeutes.

Dans certains cas, l'émeute se déclenche suite à un événement imprévu mettant en cause un jeune du quartier et des « étrangers » (policiers, pompiers, habitants d'un autre quartier, etc.) Ainsi, l'accident de voiture d'un jeune suite à une course poursuite avec les policiers, une perquisition, l'arrestation d'un jeune par les forces de l'ordre, l'intervention de la force publique suite à un affrontement entre bandes ou avec des vigiles, le meurtre d'un jeune ou encore la mort d'un jeune, sont des faits susceptibles de provoquer une réaction violente.

Les violences urbaines font souvent suite à la propagation d'une rumeur. Selon Jean-Paul Grémy, cette rumeur présente trois caractéristiques : « *il y a mort d'homme ou blessures graves, la victime est un jeune du quartier et les coupables sont les "ennemis" traditionnels (forces de l'ordre, habitants ou vigiles)* » (1). Ces rumeurs sont d'autant plus importantes qu'elles portent en elles un fort caractère émotionnel et sont propices à toutes les élucubrations.

### *L'aspect ludique*

Le jeu est une des explications que d'aucuns avancent pour justifier les violences urbaines.

(1) Grémy J.-P., *Comment prévoir et gérer les crises dans les quartiers difficiles*, Études et Recherches, IHESI, février 1996.

La violence chez les jeunes garçons a toujours existé. Elle fait partie d'une culture ancienne mêlant rite initiatique du passage à l'âge adulte, mythe du courage et de la virilité et aspect ludique de la bagarre. Cette violence est acceptée tant qu'elle est canalisée et contrôlée par les membres d'une communauté. La violence ludique, tolérée dans une société normée, ne l'est plus lorsque le contrôle social est inexistant. Or, si la violence de certains jeunes des cités est exercée sur un mode ludique, son caractère illégal n'est plus perçu. En l'absence de repères, les règles du jeu ne sont plus celles de la société mais celles que se fixent les protagonistes. Elles ne reposent plus sur le contrat social gouvernant notre vie en société mais sur la loi du plus fort. Ceci entraîne une distorsion de la réalité et la dissolution des notions de bien et de mal. Le jeune n'a plus conscience de ses actes. Il n'a plus de limites. Le jeu est d'ailleurs une des treize finalités du passage à l'acte délinquant définies par le criminologue québécois Maurice Cusson, lequel explique que le jeu provoque des mises en question personnelles, par l'incertitude du résultat et par les risques possibles. Il est alors lié au besoin d'action ayant pour objectif de briser la monotonie de la vie quotidienne par une activité excitante. Le désœuvrement de nombreux jeunes des cités, leur oisiveté, leur absence de projection dans l'avenir, le phénomène de groupe, ne peuvent que renforcer cette soif d'action permettant de « tuer l'ennui ». Souvent associé au défi, le jeu est un exutoire qui peut permettre au jeune de sortir vainqueur d'une activité. Alors que tout à chacun partage cette envie d'excitation et tente de la satisfaire par des moyens légaux (métiers à risque, pratique d'un sport extrême) certains jeunes empruntent la voie de la délinquance.

#### *Des violences urbaines au banditisme : la finalité criminelle*

Selon la DCRG la consommation de cannabis est banalisée dans 194 quartiers et 116 quartiers servent de lieux d'approvisionnement pour héroïnomanes. Mais, plus inquiétant, la DCRG note que « dans 711 quartiers un nouvel ordre social de type mafieux se met en place, avec le développement d'une économie souterraine. Dans 97 quartiers, le business a engendré des violences spécifiques (règlements de comptes entre dealers) et 72 quartiers présentent des signes d'économie parallèle » (2).

(2) Note DCRG « Villes et banlieues », 29 novembre 1999.

La recherche du profit semble désormais l'une des principales motivations des auteurs de violences urbaines. Outre lors les affrontements avec les forces de l'ordre ils s'illustrent désormais dans les vols avec violences (+ 23,41 % en 2001), les vols à main armée (+ 14,61 % en 2000 et + 8,71 % en 2000), le trafic de stupéfiants, etc. Ainsi, de nombreux policiers observent l'apparition, sur le « marché » du braquage, de bandes amateurs dont les membres sont issus des cités sensibles et sont plus violents que les braqueurs d'antan. Les policiers sont confrontés aux nouvelles méthodes expéditives, réservées jusqu'alors au grand banditisme, pour régler des contentieux entre bandes rivales de quartiers sensibles. Les petits « caïds » des cités n'hésitent plus à faire éliminer leurs rivaux. En témoignent la multiplication des affrontements entre bandes rivales ou des exécutions sommaires. Les violences urbaines peuvent également cacher l'instauration d'une délinquance organisée autour du trafic de stupéfiants ou de pièces détachées automobiles. Elles ont alors pour finalité la protection du trafic. En harcelant les forces de l'ordre, les jeunes poursuivent un double objectif : détourner l'attention des autorités policières et les empêcher de pénétrer dans la cité.

Paradoxalement un quartier qui a connu de violents troubles à l'ordre public peut soudain devenir très calme sans que cela signifie nécessairement une disparition de la délinquance. En fait, dans de tels cas, l'apaisement des violences indique plutôt que le trafic devient plus important et se concentre entre les mains de quelques « gros » dealers locaux. Le quartier retrouve un calme apparent et « les jeunes sont priés (et même payés pour cela) d'aller commettre ailleurs leurs méfaits provocateurs, visibles et bruyants susceptibles d'attirer l'attention des forces de l'ordre » (3). Sans que l'ordre public ne soit rétabli, la violence au quotidien cède alors la place à une violence moins visible où chaque jeune entre dans le *business* avec un rôle bien défini. Un nouvel « ordre social et économique » se met en place.

#### **C. Une extension quantitative et géographique**

Jusqu'en 1999, les violences urbaines sont analysées par la Direction Centrale des Renseignements Généraux et notamment par sa section « ville et banlieues ». A partir de 1999 le recensement est effectué par la Direction Centrale

(3) Bui-Trong L., « Drogue et violence : le reflux du trafic de drogue vers certaines banlieues », *Revue d'études et d'information de la Gendarmerie Nationale*, 4<sup>e</sup> trimestre 1995, n° 179, p. 22.

de la Sécurité Publique (DCSP) à travers un nouveau dispositif de suivi statistique des violences urbaines : le SAIUV (Système d'Analyse Informatique des Violences Urbaines). Toutefois, en 2000, compte tenu de l'explosion des violences urbaines, la Direction Générale de la Police Nationale décide, officieusement, de mettre un terme aux statistiques « spéciales violences urbaines ». En cassant ainsi les thermomètres on évite de voir la fièvre monter.

Selon la section « Villes et banlieues » de la DCRG, et les dernières données publiées, la violence urbaine n'a cessé de croître au cours des 10 dernières années. De 3018 faits en 1992, on serait passé à plus de 28000 en 1999.

Si on enregistre une hausse quantitative des violences urbaines, on observe également une extension géographique de ce phénomène. Il s'étend désormais à de nombreux quartiers ou ville n'ayant encore jamais été confrontés à de tels événements. La violence urbaine affecte ainsi, par contagion, selon un effet de « tâche d'huile », des quartiers voisins de ceux où elle est déjà enracinée. Des flambées de violence ont aussi récemment secoué des quartiers que l'on croyait jusqu'ici à l'abri. Selon une étude du Groupe d'étude et de réflexion interrégional (Géri) réalisée sur la période 1974-1997 « *d'abord circonscrite aux trois grands pôles urbains (Paris, Lyon, Marseille) la criminalité de proximité (vols avec violences, agressions dégradations) a atteint progressivement toutes les grandes agglomérations françaises dans les années 1980. Mais, phénomène nouveau depuis 1985, elle s'est stabilisée et a même parfois baissé dans les zones où les taux de criminalité sont traditionnellement les plus élevés. En revanche, elle s'est accrue dans les départements jusqu'alors peu touchés comme la Loire-Atlantique, la Charente, le Bas-Rhin, la Moselle ou l'Aube. C'est là qu'on enregistre la plus forte augmentation du taux de criminalité par habitant. Alors qu'il n'a augmenté que de 0,9 pour mille sur l'ensemble de la France, dans tous ces départements ce taux a doublé passant de 6,1 pour mille en 1987 à 12,5 pour mille en 1997* » (4).

La Gendarmerie Nationale, quant à elle, est la première « victime » de l'augmentation de la délinquance et, en particulier, de la violence urbaine. Ainsi, après une hausse des faits constatés de l'ordre de 9,45 % en 2000 elle voit la criminalité augmenter de 11,89 % en 2001. Dans les zones rurales ou semi-urbaines de sa compétence territoriale, 4287 actes de violences

urbaines ont été recensés en 1999 contre 2794 en 1998 (et 817 en 1997) soit une augmentation de plus de 53 %. Les violences contre les gendarmes ont crû de 15 % en 1999 après avoir explosé en 1998 (+ 179 % par rapport à 1997). Les incendies de véhicules commis en zone gendarmerie ont augmenté de 46 % en 1999 et de 148 % en 1998.

#### D. Les violences urbaines s'exportent

Depuis maintenant 1995 de nombreuses communes (stations de sports d'hiver, communes balnéaires, villes festivières) sont confrontées, lors des congés scolaires ou à l'occasion de manifestations festives, à une augmentation des incidents (bagarres, vols, dégradations, etc.) commis par des adolescents originaires des cités sensibles. Certains jeunes transposent ainsi le mode de vie au sein de leur cité (attroupelements, insultes, cris, bagarres, etc.) dans leur lieu de villégiature quand ce n'est pas uniquement une motivation criminelle qui les attire dans ces communes où le luxe et l'apparat dominant. Ils s'y rendent individuellement ou par l'intermédiaire des dispositifs de départ en vacances mis en place par l'État et les communes.

Ainsi, dès 1995, le Gouvernement envoie à chaque Préfet une circulaire les invitant, d'une part, à veiller à la bonne organisation des séjours organisés par les communes, et d'autre part, à informer leurs homologues des zones de vacances de l'arrivée de groupes. Cette circulaire du Premier Ministre est suivie d'une autre recommandation adressée aux maires de communes touristiques les incitant à « *envisager des dispositions adaptées en matière d'accueil et d'animation* ». Depuis, malgré les renforts policiers saisonniers, le phénomène s'est aggravé, notamment avec l'apparition de conflits entre bandes rivales et la démocratisation des moyens de transport.

## II. UNE RÉPONSE ÉTATIQUE ET LÉGISLATIVE INADAPTÉE

Face à ce phénomène, l'État a dû ajuster sa réponse. De la Politique de la Ville en passant par l'évolution de certaines structures de la Police Nationale la stratégie adoptée a plus été tournée vers des réponses conjoncturelles, souvent prises après les événements, que vers de profondes réformes structurelles ou législatives.

(4) *Le Parisien*, 1<sup>er</sup> juillet 1999, « La délinquance s'exporte dans les villes moyennes ».

## A. Une réponse policière partielle

Au cours des trente dernières années, la Police Nationale a largement été réformée. Devant l'accroissement du sentiment d'insécurité, elle a dû s'adapter à une forte demande de sécurité et à une évolution de la délinquance allant de concert avec l'évolution de notre société.

Au sein de l'institution, les méthodes de travail ont été modifiées : spécialisation de certaines unités, création de brigades spécialisées, réforme des corps. Les mentalités ont aussi évolué : apparition du partenariat, amélioration des rapports Police/Justice, redécouverte de l'ilotage (à travers la mise en œuvre de la police de proximité). Bien qu'encore insuffisants, les moyens financiers et humains ont été augmentés : renforcement des effectifs, informatisation du parc immobilier, construction de nouveaux commissariats, matériel de protection et parc automobile adaptés, augmentation des unités de police technique, etc.

Dans le cadre des violences urbaines, et depuis le début 1996, les forces de police, après avoir essuyé certains revers, ont mis en place une véritable stratégie, tant sur le plan logistique, que sur celui de la prévention et de la gestion des crises urbaines. Il est ainsi demandé aux unités telles que les brigades anti-criminalité, les compagnies départementales d'intervention, ou les sûretés départementales la capacité de prévoir en fonction des quartiers et de la gravité de l'événement, une tactique graduée d'intervention, la rapidité et la cohésion dans l'exécution, le suivi au niveau judiciaire puis l'occupation du terrain.

Mais, malgré les efforts importants entrepris depuis quelques années, la réponse policière n'a pas encore atteint son efficacité maximum, de par les lourdeurs administratives et les blocages syndicaux.

La pesanteur de l'administration française prend tout son sens dans le fonctionnement de l'administration centrale policière. Même si certaines avancées sont significatives (légère déconcentration de la gestion budgétaire, prise d'initiatives plus importantes des chefs de service, etc.), le frein administratif est toujours enclenché. Il existe une très grande disparité de traitement selon les départements et les communes. Les moyens financiers, humains ou matériels, ne sont pas en adéquation avec les besoins locaux et sont répartis de façon anarchique et sporadique.

La répartition territoriale des effectifs n'est pas adaptée. Il n'y a pas de proportionnalité entre le nombre de fonctionnaires et le taux départemental de criminalité. Paris et la petite cou-

ronne sont en sur-effectifs, alors même que certains départements connaissant une augmentation croissante de la délinquance de voie publique et des violences urbaines sont en sous-effectifs. Le rapport entre Paris et le département des Yvelines est de 4 à 1. Un redéploiement massif des effectifs, préconisé par de nombreux rapports parlementaires, est une mesure indispensable pour entraver ce mouvement. L'évolution de la criminalité, les caractéristiques sociologiques de certains quartiers, la réorganisation de la Gendarmerie Nationale, sont autant de facteurs qui incitent à cette réforme *quasi* inéluctable.

Pour pallier le manque d'effectifs dans certains départements, et sans nécessairement redéployer les effectifs, la Direction Centrale de la Sécurité Publique proposait, dans une note de décembre 1996, la création, au niveau national, d'un groupe de renfort permanent, « *réserve très professionnalisée en particulier en matière d'interpellations et d'investigations en milieu urbain troublé* ». « *Mis à disposition des directeurs départementaux de la sécurité publique, le temps nécessaire à la neutralisation des auteurs des troubles, ce groupe de renfort permanent serait à peu de frais la force de frappe qui fait régulièrement défaut lorsque les petites unités judiciaires des circonscriptions sont confrontées à des situations de crise* ». Cette réforme aurait sûrement eu des effets plus bénéfiques par la mise en œuvre de la fidélisation des compagnies républicaines de sécurité (5). Ainsi cette mesure est très loin de présenter les avantages escomptés. Le gain d'effectifs sur le terrain est faible. L'efficacité est limitée compte tenu de la moindre motivation des CRS pour cette mission, de leur mauvaise connaissance du terrain et des techniques d'intervention inadaptées (6). Ainsi, aurait-il mieux valu directement réformer les CRS en modifiant leur composition et leur doctrine d'emploi. La logique aurait voulu que 15 à 20000 CRS ou gendarmes mobiles soient réaffectés dans les services territoriaux afin de laisser aux unités départementales (compagnies

(5) Dans le cadre de la réforme de la police de proximité, le gouvernement a décidé, en avril 1999, de fidéliser (ou sédentariser), durant une période de six mois et dans les 26 départements les plus sensibles, plus de 3000 CRS et gendarmes mobiles, libérant ainsi près de 3000 hommes des compagnies départementales d'intervention réaffectés à des tâches de police de proximité.

(6) Les CRS sont formées pour intervenir en unité constituée de plusieurs dizaines de fonctionnaires et face à des groupes composés de plusieurs centaines de manifestants. Leur mission est de disperser et de canaliser une foule ou d'empêcher celle-ci d'atteindre un lieu. Cette technique n'est adaptée, ni à la mobilité des auteurs de violences urbaines, ni aux objectifs que doivent théoriquement poursuivre les forces de l'ordre et au premier rang desquels figure l'interpellation des auteurs de troubles.

départementales d'intervention) le soin de réprimer les violences urbaines.

Dans le même ordre d'idée, et comme d'aucuns le demandent depuis longtemps, il serait nécessaire de réintégrer, au sein de l'administration pénitentiaire, la mission de transfèrement et d'extraction des détenus. Cette activité qui, au fond ne relève pas de missions de sécurité publique, accapare en permanence près d'un millier d'hommes alors même que ceux-ci pourraient être redéployés dans les circonscriptions. Dans le cadre du déroulement de carrière des agents de l'administration pénitentiaire, on pourrait imaginer un laps de temps obligatoire pendant lequel ils seraient chargés de cette mission.

En ce qui concerne la gestion du personnel, plusieurs mesures simples, s'inspirant d'une gestion privée, devraient être adoptées. Le Directeur départemental de la sécurité publique devrait pouvoir choisir lui-même ou tout au moins donner un avis conforme au choix de ses collaborateurs, y compris les nouveaux venus de l'extérieur, notamment pour les quartiers à problème. La déconcentration de la gestion du personnel et la revalorisation des carrières pour les fonctionnaires de police qui travaillent dans les zones sensibles et qui sont, par conséquent, plus exposés, sont des nécessités.

La Police Nationale, contrairement à d'autres structures institutionnelles, est sûrement l'institution qui s'est la mieux adaptée à la nouvelle délinquance urbaine. Cependant, son efficacité pourrait être améliorée si l'administration faisait preuve de plus de souplesse, laissait aux différents échelons de l'organisation policière une plus grande autonomie et renforçait les moyens dans les zones où cela est indispensable.

## **B. Un cadre législatif inadapté**

Les violences urbaines sont majoritairement le fait de mineurs. La plupart des infractions qui explosent (vols avec violences, dégradations, violences volontaires) sont perpétrées par des jeunes âgés de 10 à 21 ans, souvent multirécidivistes, et dont le passage à l'acte se fait de plus en plus violent. Dans ce cadre, deux questions se posent : la législation pénale sur les mineurs délinquants est-elle adaptée ? et les qualifications juridiques des infractions constitutives de certaines violences urbaines sont-elles adéquates ?

### *L'ordonnance de 1945 sur la délinquance des mineurs*

L'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante privilégie les mesures d'assistance éducative par rapport aux condamnations pénales dont ne peuvent faire l'objet que les mineurs de plus de 13 ans (7). La philosophie de l'ordonnance de 1945 repose sur la primauté de l'individu. L'acte est secondaire. Seule compte la personnalité de son auteur. L'objectif est sa réinsertion par son adhésion aux mesures éducatives proposées.

Devant l'aggravation de la délinquance des mineurs, l'ordonnance de 1945 a été plusieurs fois modifiée. Mais, ces révisions successives ont plus été des révisions techniques que des remises en cause de l'essence même de l'ordonnance de 1945. Depuis quelques années, on vilipende l'ordonnance de 1945. Celle-ci ne serait plus adaptée aux jeunes délinquants de notre fin de siècle. L'aggravation de la violence des jeunes, l'augmentation exponentielle de la délinquance juvénile, l'abaissement de l'âge des auteurs, sont autant d'éléments qui plaideraient en faveur d'une réforme profonde de la législation sur les mineurs.

Les textes actuels offrent au juge ou au Parquet de larges pouvoirs coercitifs permettant de sanctionner les mineurs délinquants réitérants : contrôle judiciaire, placement provisoire du mineur délinquant dans un centre d'observation, détention provisoire possible selon certaines conditions, mesures de réparation pouvant être proposées par le Parquet au mineur, mesures de placement, travail d'intérêt général (T.I.G.) (8), convocation judiciaire par un officier de police judiciaire, ordonnance de mise en liberté surveillée, mesures d'éloignement, etc. Depuis la réforme du 1er juillet 1996, un mineur peut faire l'objet d'une demande de comparution à délai rapproché qui permet un jugement dans un délai ne dépassant pas trois mois après la clôture de la procédure. Cette dernière mesure, très critiquée lors de son adoption, évite la création du sentiment d'impunité créé par l'allongement du délai de comparution entre la date de la commission des faits et la date d'audience.

Ces dispositions sont autant de moyens de contrôle et de sanction susceptibles de conduire le jeune à l'amendement sans avoir nécessairement recours à la prison. Encore faut-il avoir

(7) Un mineur de moins de 13 ans est considéré pénalement comme irresponsable.

(8) Uniquement pour les mineurs de 16 à 18 ans.

la volonté et les moyens, humains et financiers, de les appliquer. Ainsi de nombreuses décisions judiciaires prononcées par les juges d'instruction ou les juridictions pour mineurs ne sont pas appliquées faute de moyens. Une nouvelle fois, on retrouve, au sein de l'institution judiciaire, la kyrielle de dysfonctionnements liées à la pesanteur de l'administration et à l'absence de décisions politiques cohérentes.

Ainsi, de nombreuses juridictions ne peuvent plus faire face au déferlement d'affaires mettant en cause des mineurs, les magistrats étant en nombre insuffisant. Entre le moment du prononcé de la mesure éducative et la visite d'un éducateur de la P.J.J. auprès de l'adolescent, six mois peuvent s'écouler : quel est alors l'intérêt d'une telle mesure ? Les éducateurs doivent suivre près de 20 mineurs simultanément, ce qui ne permet pas un suivi efficace. Les transgressions du contrôle judiciaire ou de la mise à l'épreuve ne sont que très rarement sanctionnées : quelle est alors la crédibilité de la Police et de la Justice ? Les places dans des foyers ou des centres de placement sont insuffisantes ce qui conduit le juge à renvoyer le jeune dans son milieu familial et urbain, etc.

De même, peut-on continuer à placer de jeunes délinquants dans des centres ouverts d'où ils peuvent fuguer sans peur d'être sanctionnés. Entre les centres ouverts et l'incarcération proprement dite dans un établissement pénitentiaire, ne faudrait-il pas repenser à la création de centres d'éducation fermés qui pourraient accueillir les mineurs les plus durs.

Par ailleurs, la carte judiciaire, qui date de plus de 40 ans, n'est pas en adéquation avec les besoins des juridictions. Comme pour la police, la répartition des effectifs et des moyens financiers ne correspond pas à la réalité de l'activité judiciaire. Il n'y a aucune rationalité dans la gestion des différents ressorts judiciaires. Les budgets sont reconduits d'année en année sans tenir compte des évolutions démographiques, sociales et économiques, et encore moins du taux de criminalité.

Bien que les textes actuels permettent de répondre à de très nombreuses situations, l'ordonnance de 1945 mériterait sûrement un toilettage tenant compte de l'abaissement de l'âge des mineurs délinquants et de la gravité croissante des actes commis. Ainsi, la responsabilité pénale des mineurs de moins de 13 ans et la possibilité, dans certains cas, de mise en détention provisoire pour des délits commis par des jeunes de 13 à 16 ans, ne doivent pas être des questions taboues et devront indiscutablement faire l'objet d'une réflexion des autorités politiques.

### *Les autres incriminations*

Dans le cadre des violences urbaines, de nombreuses possibilités d'incriminations permettent aux magistrats de qualifier les faits. Certaines d'entre-elles ne sont peut-être pas suffisamment utilisées actuellement. D'autres seraient à réviser.

Ainsi, l'article 322-6 du Code Pénal dispose que « *la destruction, la dégradation ou la détérioration d'un bien appartenant à autrui par l'effet d'une substance explosive, d'un incendie ou de tout autre moyen de nature à créer un danger pour les personnes est punie de dix ans d'emprisonnement et de 152 450 euros d'amende* ». Cette infraction est punie de vingt ans de réclusion criminelle lorsqu'elle est commise en bande organisée.

La bande organisée, circonstance aggravante de nombreuses infractions, est définie dans l'article 132-71 comme « *tout groupement formé ou toute entente établie en vue de la préparation, caractérisée par un ou plusieurs faits matériels, d'une ou de plusieurs infractions* »

L'article 431-3 définit l'attroupement comme « *tout rassemblement de personnes sur la voie publique ou dans un lieu public susceptible de troubler l'ordre public* ». « *Le fait, pour celui qui n'est pas porteur d'une arme, de continuer volontairement à participer à un attroupement après les sommations est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 244 euros d'amende* ». « *Le fait de participer à un attroupement en étant porteur d'une arme est puni de trois ans d'emprisonnement* ». « *La provocation directe à un attroupement armé, manifestée soit par des cris ou des discours publics, soit par des écrits affichés ou distribués, soit par tout autre moyen de transmission de l'écrit, de la parole ou de l'image, est punie d'un an d'emprisonnement. Lorsque la provocation est suivie d'effet, la peine est portée à sept ans d'emprisonnement* » (9). Cette législation sur l'attroupement résulte d'une vision ancienne de la manifestation de voie publique. Elle n'est plus adaptée à la forme revêtue actuellement par les mouvements collectifs des banlieues. Ainsi, les sommations obligatoires ne sont pas applicables et se heurtent à l'impératif de rapidité que nécessite l'intervention des forces de l'ordre. Un toilettage de cette incrimination s'impose.

Selon l'article 433-6, « *constitue une rébellion le fait d'opposer une résistance violente à une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public agissant,*

(9) Article 431-6 du Code Pénal.



*dans l'exercice de ses fonctions, pour l'exécution des lois, des ordres de l'autorité publique, des décisions ou mandats de Justice.* » La rébellion est punie de six mois d'emprisonnement et de 45734 euros d'amende. La rébellion commise en réunion est punie d'un an d'emprisonnement. Selon l'article 433-10, « *la provocation directe à la rébellion, manifestée soit par des cris ou des discours publics, soit par des écrits affichés ou distribués, soit par tout autre moyen de transmission de l'écrit, de la parole ou de l'image, est punie de 7623 euros d'amende.* »

Toutes ces incriminations concernent des situations vécues dans le cadre des violences urbaines. Mais une des principales caractéristiques des violences urbaines est la rébellion et la provocation à la rébellion en cas d'interpellation : un jeune est arrêté et lui-même ou ses camarades appellent les autres jeunes à la rescousse afin d'éviter un transport au commissariat. La provocation à la rébellion (cauchemar des polices urbaines) devrait être autant sanctionnée que la rébellion elle-même, d'autant plus si cette provocation est suivie d'effets.

Dans le cadre de la législation en vigueur, l'usage des armes s'avère parfois difficile pour les fonctionnaires de police de terrain, victimes de « caillassage » ou d'attaques diverses et qui doivent faire usage de la force pour se dégager. Il ne serait sûrement pas inutile d'adapter les textes réglementaires internes au Ministère de l'Intérieur afin de permettre un emploi plus approprié au contexte des violences urbaines des moyens ordinaires et des moyens spécifiques de maintien de l'ordre (moyens lacrymogènes, utilisation du *flashball*, etc.).

Enfin, la responsabilité collective qu'avait introduite la « loi anti-casseurs » de 1986 ne devrait-elle pas réapparaître au sein de notre législation pénale ? Dans le cadre de violences collectives, il est très difficile de définir avec précision quel est l'auteur d'une menace, d'une agression par jet de pierre, etc. La législation rigide de l'attroupement ne permet pas de poursuivre sous cette qualification pénale. Actuellement, l'officier de police judiciaire est donc obligé de démontrer que les éléments de preuve s'appliquent réellement et individuellement aux auteurs et complices interpellés. Le fait d'avoir participé à l'attroupement violent n'est pas, en soi, susceptible de poursuites. La création d'une responsabilité collective en cas de participation à des attroupements violents (10), serait une

(10) Un contrôle strict serait exercé par le Parquet et les conditions d'application seraient préalablement définies de façon précise.

disposition qui améliorerait la réponse judiciaire et policière. Elle favoriserait tant la répression que la prévention.

### **C. Les violences urbaines quasiment absentes de la loi sur la sécurité quotidienne**

Le 31 octobre 2001 l'Assemblée Nationale adoptait définitivement le projet de loi relatif à la sécurité quotidienne. Ce texte fourre-tout fut l'objet de longs débats parlementaires et de vives controverses. Alors même qu'était annoncée une hausse importante de la délinquance au premier semestre 2001 (confirmée par la hausse globale de la criminalité de 7,7 % pour l'année 2001) le législateur a préféré adopter une série de petites mesures hétérogènes, sans grand lien entre elles, alors qu'il aurait sûrement fallu profiter de cette occasion pour mettre en œuvre un véritable plan de lutte contre les violences urbaines. Les dispositions relatives à ce phénomène sont donc très peu nombreuses dans cette loi et ne le concerne qu'à la marge. Trois articles concernant véritablement la délinquance de voie publique et les violences urbaines.

Cette loi associe surtout le maire de plus près aux orientations mises en œuvre dans sa commune en matière de sécurité. Elle rend aussi plus aisées certaines pratiques causant nuisance au quotidien pour les habitants (squats, chiens dangereux). Enfin, ce texte s'inscrit dans la suite logique de la LOPS (loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité n° 95-73 du 21 janvier 1995) en responsabilisant davantage les acteurs privés dans leurs actions de lutte contre l'insécurité.

L'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité est modifié et il est beaucoup plus détaillé. Il associe officiellement les partenaires à la politique de sécurité : « *L'État associe, dans le cadre des contrats locaux de sécurité, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale, qui participent également à la politique de sécurité. D'autres personnes, morales et privées, et notamment les associations, les bailleurs sociaux et les entreprises de transport, peuvent concourir à l'élaboration et à la mise en œuvre de ces contrats.* »

L'article L. 2215-2 du code général des collectivités territoriales est modifié et le maire est désormais associé par le préfet « *... à la définition des actions de prévention de la délinquance et de lutte contre l'insécurité, et l'informe régulièrement des résultats obtenus.* » « *Les modalités de l'association et de l'information du maire*



*mentionnées au précédent alinéa peuvent être définies par des conventions que le maire signe avec l'État. »*

Il en est de même pour l'exercice de la mission de police judiciaire : le préfet de police associe le maire à la définition des actions de prévention de la délinquance et de lutte contre l'insécurité, et l'informe régulièrement des résultats obtenus.

Reste à savoir quelle forme revêtira cette association. A la lumière de la pratique il semble que les autorités soient encore très réticentes à transmettre au maire certaines informations. Ainsi, si l'échange des statistiques sur la délinquance de voie publique (11), est désormais chose acquise, il n'en est pas de même pour tout ce qui touche aux violences urbaines ou aux opérations judiciaires d'envergure.

La prolifération de chiens dangereux, qui sont souvent utilisés par les délinquants pour intimider leurs victimes ou protéger les trafics, avait déjà donné lieu à l'adoption d'une loi (loi du 6 janvier 1999) visant à réglementer leur possession et leur circulation. Loi, qui semble t-il, a porté ses fruits puisque l'année 2001 a vu les infractions liées aux chiens dangereux diminuées de plus de 50 %. La loi sur la sécurité quotidienne complète le dispositif en renforçant les pouvoirs du maire. En cas de

danger grave et immédiat pour les personnes ou les animaux domestiques, le maire ou à défaut le préfet peut, sans formalités préalables, ordonner par arrêté que l'animal soit placé dans un lieu de dépôt adapté à l'accueil et à la garde de celui-ci. Il peut faire procéder sans délai à l'euthanasie de l'animal après avis d'un vétérinaire mandaté par la direction des services vétérinaires. Cet avis doit être donné au plus tard quarante-huit heures après le placement. Faute d'être émis dans ce délai, l'avis est réputé favorable. Les frais afférents aux opérations de garde et d'euthanasie de l'animal dangereux sont intégralement mis à la charge de son propriétaire ou de son gardien.

Enfin la troisième disposition relative à la délinquance quotidienne et indirectement assimilable aux faits générateurs de violences urbaines concernant l'occupation abusive des halls d'immeuble. Ainsi, le nouvel article L. 126-1 du code de la construction et de l'habitation prévoit que les propriétaires ou exploitants d'immeubles à usage d'habitation ou leurs représentants, peuvent en cas d'occupation des espaces communs du bâti par des personnes qui entravent l'accès et la libre circulation des locataires ou empêchent le bon fonctionnement des dispositifs de sécurité et de sûreté ou nuisent à la tranquillité des lieux, faire appel à la police ou à la gendarmerie nationales pour rétablir la jouissance paisible de ces lieux. Désormais ils peuvent aussi faire appel à la police municipale.

Ch. S.

---

(11) Statistiques regroupant sept catégories d'infractions.