

508
SG/2169

Council of Europe
Conseil de l'Europe



Congress of Local and Regional Authorities of Europe
Chamber of Local Authorities

Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe
Chambre des pouvoirs locaux

Strasbourg, le 28 mai 1996
s:\delai.sh\session3\report\cpl3.6f

CPL (3) 6
Partie II



TROISIEME SESSION

(Strasbourg, 2 - 4 juillet 1996)

CRIMINALITE ET INSECURITE URBAINE

Rapporteur: M. R. RIES (France)

EXPOSE DES MOTIFS

II. EXPOSE DES MOTIFS

- INTRODUCTION -

1. L'insécurité et la criminalité urbaines ne sont pas une nouveauté. La Rome antique les a connues. Les "cours des miracles" des villes du Moyen-Age, les bandes de coupe-jarrets du 18e siècle peuplent nos littératures. Victor Hugo et Eugène Sue -pour ne citer que des auteurs français- leur ont consacré des pages immortelles. Et les bourgeois parisiens de 1900 ont pris bien soin d'arrêter le métro aux portes de la ville pour se protéger de la "faune" des banlieues.
2. Et voilà que ces peurs ancestrales resurgissent, que les phénomènes d'insécurité et de criminalité deviennent une actualité brûlante, une préoccupation quotidienne, un sujet prioritaire d'études et de débats, et que les autorités locales se retrouvent en première ligne !
3. La réalité de ces phénomènes est indiscutable, même si la loupe grossissante des médias et des rumeurs publiques conduit à certaines exagérations. Exploités de manière démagogique, ils présentent un risque réel pour la démocratie par un appel aux réflexes racistes et "sécurisateurs", aux solutions de justice "simplifiée" qui fait fi du respect des libertés et de la dignité humaine, à l'apparition de polices et de justice parallèles, mais aussi au dessaisissement des acteurs de la démocratie locale par des interventions du pouvoir central soi-disant plus énergique et plus efficace.
4. Quelle est la raison de cette résurrection ? En premier lieu, l'urbanisation et l'exode rural des quarante dernières années font que les phénomènes urbains touchent une proportion toujours croissante de nos sociétés ; puis, la mobilité accrue des individus dans les agglomérations cantonne de moins en moins certaines transgressions dans des quartiers spécifiques ; enfin, l'évolution économique négative dans nos pays accroît le nombre des marginalisés et des exclus, et la déstructuration sociale qui s'ensuit aggrave la situation. L'accroissement du nombre d'individus à la dérive, des "sans domicile fixe", la recrudescence de la mendicité dans les lieux de forte circulation, l'apparition de nouveaux "lieux critiques", tels les centres commerciaux ou les gares, sont les phénomènes visibles de cette évolution.
5. L'opinion publique, de plus en plus sensibilisée aux atteintes à l'intégrité physique des personnes et des biens ou au droit de circuler en toute sécurité, se tourne alors vers l'autorité la plus proche, à savoir l'autorité municipale, pour y trouver à la fois les responsables et les remèdes. "C'est la faute du Maire...C'est au Maire qu'il appartient de trouver les solutions, de rétablir la sécurité dans la cité". Le C.P.L.R.E. et en particulier sa Chambre du pouvoirs locaux mettent donc de bon droit le sujet à leur ordre du jour.

6. Il convient de constater, dès l'abord, que la question de l'insécurité et de la criminalité urbaines a déjà été abondamment étudiée. Les municipalités des grandes villes ont dû y faire face, les autorités gouvernementales ont été interpellées, des organismes nationaux et internationaux lui ont consacré des études et des réunions. On a vu se créer des structures internationales spécialisées, parmi lesquelles il convient de citer le Forum de la sécurité urbaine en Europe qui, depuis plusieurs années, a déployé une activité remarquable et élaboré des études de fond que nous n'avons ni la prétention ni l'intention de recommencer.
7. Le but du présent rapport préliminaire est plutôt d'amener le Conseil de l'Europe et ses divers organes à prendre mieux conscience des dimensions du problème, des graves conséquences qu'il peut entraîner, à procéder à une réflexion sur ses causes et sur les voies dans lesquelles il convient de s'engager. Il constitue la première étape d'un programme élaboré par le Groupe de travail "Criminalité et insécurité urbaines" qui va s'étendre sur les mois qui viennent, dans l'espoir d'apporter certaines réponses à une problématique en constante évolution et d'esquisser une politique pour l'avenir.

De quoi s'agit-il ?

8. Première question : en quoi consiste l'insécurité urbaine, et comment est-elle perçue ? La difficulté d'une définition simple provient de ce qu'il s'agit de tout un ensemble qui va d'un malaise diffus à des faits délictueux précis, subis directement ou appris dans les médias. Le néologisme d' "incivilité" correspond à l'apparition de comportements -de jeunes et de moins jeunes- marqués par une absence de respect de l'environnement humain et matériel, provoquant des heurts et des dommages physiques et psychologiques, sans qu'il y ait à proprement parler transgression de la loi, tout au plus transgression des règles généralement admises de la vie en communauté.
9. Les degrés de gravité de l'incivilité sont variables, mais à l'échelon le plus élevé elle déborde sur la petite délinquance, puis vient la progression vers la criminalité, sans que les limites de catégorie à catégorie de gravité soient toujours bien perçues et que l'on puisse déterminer à partir d'où et jusqu'où il convient d'appliquer tel ou tel type de remède, allant de mesures éducatives à la répression sévère, en passant par les divers aspects de la prévention. Il convient toutefois, de mentionner ici la notion de "violences urbaines" qui apparaît désormais dans certaines statistiques et qui comprend les actes de vandalisme (dégradation d'équipements sociaux et de moyens de transport en commun, incendies de voitures), les jets de pierre contre la police ou les pompiers dont les auteurs sont de très jeunes habitants des quartiers populaires agissant en bande. Cette nouvelle forme de violence, fortement médiatisée, voire surmédiatisée, en particulier par la presse locale, toujours à l'affut de "ce qui ne va pas", désoriente les "acteurs sociaux", menace de discréditer les politiques de cohésion et d'égalité urbaine, et aggrave le sentiment d'insécurité des populations.

10. Si l'on veut expliquer l'origine du phénomène, on bute sur une extrême complexité, dont certaines lignes directrices peuvent cependant être trouvées dans l'évolution socio-économique des trente ou quarante dernières années. Le renversement de la conjoncture économique, entraînant la grave crise de chômage que nous connaissons a déstructuré la vie de millions de gens et en particulier des immigrés dont on avait précédemment encouragé voire provoqué la venue en Europe. Leur nombre et leur concentration dans certaines zones rendent difficile leur intégration et leur assimilation dans la société et dans la ville, et provoque tant dans la population d'origine que chez eux-mêmes des réflexes d'exclusion pouvant aboutir à des actes de violence et de délinquance. Il s'ensuit un malaise général, la peur de l'avenir, un sentiment d'absence de toute perspective qui touche tout particulièrement les jeunes.

11. La crise générale des structures familiales remet en question jusque dans les couches sociales favorisées, les valeurs et des disciplines acceptées par les générations antérieures. La perte de l'autorité des parents et la diminution de leur sens de responsabilité dues aussi au déracinement de la campagne vers la ville et des pays d'outre-mer vers les métropoles européennes, de mondes où les croyances et les traditions fournissaient des cadres et des références solides, contribuent à la désorientation des jeunes, et en particulier des garçons. Ne devrait-on pas se demander ici si les efforts - méritoires - des éducateurs scolaires et extra-scolaires, et des agents des services sociaux ne vont pas parfois trop loin et ne favorisent ainsi une certaine déresponsabilisation familiale ?

12. D'autres autorités, et en particulier les Eglises, qui assuraient précédemment des cadres et des repères de conduite, ont pour diverses raisons perdu ce rôle, ce qui contribue à la désorientation morale et civique de l'ensemble de la population, et en particulier des jeunes.

13. De plus, l'évolution de l'habitat, avec l'apparition des "grands ensembles" sur le pourtour des agglomérations, a entraîné la formation de zones d'exclusion et de ghettos sociaux et ethniques, dont les conséquences n'ont été perçues qu'après un certain délai, alors que ces quartiers avaient déjà subi des dégradations considérables et avaient été entraînés dans un cercle vicieux de plus en plus difficile à briser.

14. Le terrain était ainsi préparé pour une aggravation progressive de déstructuration sociale, d'échec scolaire et professionnel, d'accroissement du chômage, d'intensification de l'insécurité pour les habitants, les acteurs économiques et les autres intervenants professionnels, puis les quartiers voisins, et ainsi de suite.

15. De toute évidence, ces zones s'ouvrent à toutes formes de délinquance et de criminalité, comme bases de départ ou refuges, allant de l'immigration clandestine aux trafics de stupéfiants, en passant par l'agression contre le bien public (écoles, équipements urbains, moyens de transport en commun) et la délinquance automobile.

Evolutions récentes

16. Il convient d'ajouter un certain nombre d'éléments d'apparition récente. La problématique "insécurité et criminalité urbaines" se caractérise, comme bien d'autres, par une constante évolution dont toutes les autorités responsables, et en premier lieu les autorités municipales, doivent tenir compte, faute de quoi notre exercice ne présenterait plus qu'un intérêt historique et académique.
17. Le bouleversement qu'a connu l'Europe depuis la chute du Mur de Berlin en 1989 a entraîné d'importants mouvements de population plus ou moins contrôlables, voyages touristiques et professionnels, déplacements de groupes entiers, réfugiés politiques et économiques, parmi lesquels des distinctions sont souvent difficiles à faire. En outre, les changements survenus dans les pays de l'ancien "bloc soviétique" se sont accompagnés de désordres économiques et sociaux, et de nouvelles formes de délinquance et de criminalité, qui ont débordé à la faveur des facilités de circulation et de franchissement des frontières.
18. A l'intérieur même de ces pays, les autorités nationales et locales doivent affronter tous les problèmes à la fois, et choisissent souvent l'économique au dépens du social. Il faut y ajouter une "explosion" d'attitudes et de conduites ultra-permissives en opposition au maintien d'un minimum de règles et de lois indispensables à la vie normale en société. En outre, la pratique largement répandue d'abandon d'enfants constitue une lourde charge pour les autorités et, à terme, une source supplémentaire de délinquance potentielle.
19. Un autre chapitre qui mérite une mention est celui de la délinquance juvénile. Désorientés par l'affaiblissement des structures familiales, frappés de plein fouet par le chômage et l'absence de perspectives d'avenir, soumis à la "civilisation de Tantale" (offre surabondante de biens et absence de moyens de les acquérir), les adolescents et en particulier ceux des ghettos périurbains, immigrés ou enfants d'immigrés constituent une population en danger constant de basculer "du mauvais côté", souvent pour affirmer simplement leur "dignité" et leur qualité d' "hommes". Les images de violence à la télévision contribuent aussi, en particulier chez les plus jeunes et les plus fragiles, à faire disparaître les limites entre permis et interdit.

20. Une évolution que nous sommes amenés à constater à ce sujet est que l'incivilité et la délinquance juvénile touchent des adolescents et des enfants de plus en plus jeunes. Les structures et les méthodes destinées à y faire face ne sont plus, dans bien des cas, appropriées ; et, de l'école aux tribunaux, en passant par les institutions spécialisées, ainsi que le personnel concerné, tout doit être réexaminé en vue de tenter de redresser la situation, et de "revaloriser" les acquis positifs d'une société à la recherche du progrès.
21. On devrait aussi s'interroger sur l'évolution du problème dans les petites et moyennes agglomérations. En sont-elles préservées ? En sont-elles touchées ? Et si oui, à quel degré ?
22. Le phénomène de la toxicomanie doit également être mentionné. La réponse - encore à venir - au débat sur l'admissibilité des drogues douces aura une incidence sur le problème qui nous occupe. L'apparition de nouvelles drogues, l'extension ou la non-extension de la toxicomanie à de nouvelles catégories d'usagers (jeunes, sportifs, clients de certaines manifestations festives), les besoins d'argent des drogués et les moyens délictueux de les satisfaire, les réseaux de distribution et la dissimulation des bénéfiques "commerciaux" - tout cela se passe dans nos villes ! D'autre part, on devrait s'interroger sur les perspectives et l'efficacité en matière de lutte contre les drogues dures. Le recours à des produits de substitution, telle la métadone, tend aussi à réduire l'utilisation de seringues comportant un grave risque sanitaire (Sida). Mais la toxicomanie et la dépendance de la drogue ne sont pas guéries pour autant.
23. Parmi les facteurs contribuant au sentiment d'insécurité au sein de la population, il convient de mentionner aussi les actes de terrorisme, qu'ils proviennent de l'extrémisme politique ou racial, ou de diverses formes d'intégrisme, même s'il s'agit d'un phénomène limité dans le temps et/ou l'espace, et qu'il ressort de la compétence de l'Etat, voire de la collaboration policière internationale.
24. Un autre sujet de réflexion est celui de l'attitude du public. Le degré de tolérance, en particulier à l'égard des actes d'incivilité et de petite délinquance, varie à l'extrême non seulement en fonction de la proximité géographique, mais aussi en fonction des appartenances familiales, ethniques, religieuses et de voisinage des auteurs de ces actes. Des solidarités se manifestent à l'égard des tiers, en particulier des représentants de l'autorité, même s'il s'agit de personnes censées venir en aide, assistantes sociales ou pompiers, a fortiori à l'égard des forces de police. Il convient aussi de tenir compte des différences "culturelles" à l'égard de la collaboration avec la police, allant du "civisme" couramment pratiqué dans les pays du Nord à une morale de refus de dénoncer dominant plus au Sud.

Que faire ?

25. Si l'on passe au chapitre des remèdes, un très vaste champ d'études et de propositions s'ouvre devant nous. Là encore, les possibilités et les propositions abondent depuis plusieurs années que nous n'allons pas reprendre ici en détail.
26. Qu'il suffise de dire que, dès l'abord, on se heurte au problème de compétence : en principe, l'ensemble de l'insécurité et de la criminalité est du ressort de l'Etat, police, justice, éducation nationale, etc., encore que le degré de compétence varie de pays à pays, et donc celui de responsabilité des autorités locales. En tout cas, comme déjà dit plus haut, le quotidien - et ici il s'agit bien de quotidien - retombe très vite sur les autorités locales, et les municipalités deviennent les acteurs principaux, quitte à se tourner vers l'Etat pour obtenir certaines interventions et certains moyens d'action.
27. Leur rôle est particulièrement important dans la perception des situations, le diagnostic et les actions au plus près de la population. Là, il s'agit de domaines qui sont de leur compétence :
 - l'aménagement urbain, y compris les transports en commun, l'éclairage des voies publiques, les mesures de sécurité aux carrefours ;
 - les équipements collectifs, écoles, terrains de jeu, stades, piscines, locaux socio-éducatifs ;
 - la politique familiale d'assistance et de soutien, tendant aussi à aider les parents à mieux assurer leurs responsabilités ;
 - le personnel d'entretien, d'encadrement et de surveillance ;
 - les services sociaux et éducatifs extra-scolaires ;
 - la police municipale.
28. En tant que gestionnaires de tout ou partie de l'habitat social, les municipalités ont une tâche primordiale dans l'aménagement et l'entretien du cadre de vie de quartiers entiers, les plus sensibles aux phénomènes de rupture sociale.
29. De par leur proximité, ce sont les services municipaux qui apparaissent à la population comme les plus abordables et les mieux informés de situations de crise potentielles ou effectives. C'est eux aussi qui peuvent jouer un rôle efficace en matière de conciliation et de médiation, et tenter ainsi d'éviter l'aggravation de tensions, avant qu'il ne soit nécessaire de recourir à la police et à la justice.

30. Les méthodes et l'action de la justice méritent aussi réflexion. Ne devrait-on pas envisager un rapprochement géographique ? Une "justice de proximité", des "Maisons de justice" dans les quartiers et les banlieues, pourraient intervenir rapidement, surtout là où des solutions alternatives aux procédures classiques s'avèrent possibles : conciliation, médiation, réparation, travaux d'utilité publique. Une coordination entre autorités de l'Etat et pouvoirs locaux serait évidemment indispensable.
31. Dans tout ce qui précède, s'ouvre le vaste champ d'activité associative, dont le travail indispensable ne peut s'effectuer sans le soutien, ne serait-ce que financier, des autorités publiques, et en premier lieu des autorités municipales.
32. Et c'est le Maire, même dépourvu de compétences légales, qui est, en fait, amené à prendre les choses en main, ne serait-ce que pour réunir les détenteurs des compétences en vue de rendre efficaces leurs programmes et leurs actions, par un effort d'organisation et de coordination
33. C'est ainsi qu'à Strasbourg a été mis sur pied, pour l'analyse, la coordination et l'action, un Conseil communal de prévention de la délinquance (C.C.P.D.) composé d'élus locaux (y compris de l'opposition municipale), de représentants des autorités de l'Etat -police, éducation nationale, protection juridique de la jeunesse, "jeunesse et sport", affaires sanitaires et sociales, travail et emploi, administration pénitentiaire, Fonds d'action sociale- de la justice (y compris l'Ordre des avocats), du Conseil des jeunes, du Conseil consultatif des étrangers, des transports publics, des organismes de logement social, des locataires, du monde économique, des Ordres des médecins et des pharmaciens, des médias et, au titre de la coopération transfrontalière, de la Ville de Kehl.
34. Cette initiative s'inscrit dans une formule - utilisée à Strasbourg - de partenariat Ville-Etat "Solidarité - Prévention - Dissuasion - Répression" avec des compétences décroissantes pour la Ville et croissante pour l'Etat, du premier au quatrième terme.
35. Le rôle des médias a été mentionné à diverses reprises ci-dessus, assorti du reproche de s'étendre sur les aspects négatifs et la violence. Une démarche directe à leur égard ne peut évidemment être envisagée, la liberté de la presse restant un élément fondamental de la démocratie. On pourrait néanmoins réfléchir à une amélioration de la communication pour faire ressortir la perception par les autorités locales, des phénomènes d'insécurité et de criminalité urbaines, et les initiatives qu'elles prennent pour y faire face. Les médias, et en particulier la presse locale, se verraient ainsi invités à prendre part aux efforts en vue d'améliorer la situation.

Le Conseil de l'Europe et le C.P.L.R.E.

36. Y a-t-il dans tout cela une tâche particulière pour le Conseil de l'Europe et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux ? Bien que nous soyons en présence d'un domaine déjà largement exploré et étudié, la réponse est positive.
37. D'une part, en effet, le caractère politique de notre organisation permet d'envisager une approche commune du vaste problème de l'insécurité et de la criminalité urbaines, en vue d'une systématisation des échanges d'informations et d'expériences dont pourraient profiter les autorités locales de tous les pays membres, et en particulier de ceux où, du fait des récents bouleversements, les structures politiques, sociales et juridiques sont en cours d'élaboration ou d'application encore expérimentale.
38. D'autre part, le Conseil de l'Europe est bien placé pour percevoir et analyser l'évolution constante du phénomène et, là encore, transmettre l'information à tous les intéressés.
39. C'est dans cette optique que le Groupe de travail "Insécurité et criminalité urbaines" se propose d'organiser, au début de 1997, une grande conférence consacrée aux quatre thèmes suivants :
- a) l' "état des lieux", y compris en matière de toxicomanie et de corruption, et l'évolution générale en tenant compte en particulier de l' "ouverture de l'Est" ;
 - b) Les nouvelles formes de criminalité et les solutions nouvelles à envisager, avec un accent particulier sur l'éducation scolaire et extra-scolaire ;
 - c) La coopération internationale et transfrontalière - coopération et coordination des politiques locales, y compris l'environnement physique et social.
40. Les résultats et les conclusions de cette conférence permettront au Groupe de travail de présenter au Congrès un rapport comportant des propositions d'action ultérieure, tant au niveau du Congrès lui-même que des autres organes du Conseil de l'Europe.

41. Ne disposant que de statistiques très partielles et incomplètes, votre rapporteur s'est abstenu de citer des chiffres, d'autant plus que l'on constate de fortes variations selon les sources et que le taux d'enregistrement des faits diminue avec leur degré de gravité. Globalement, on constate toutefois que la petite délinquance a augmenté davantage que la grande criminalité. En France le nombre de faits de délinquance s'est accru de près de 48 % entre 1980 et 1993, de 9 % pour les cambriolages (constituant 12 % du total), de 20 % pour les vols de véhicules (13 % du total), de 100 % pour les vols avec violence (1,55 % du total), de 104 % pour les vols dans les voitures (22,5 % du total) et de 166 % pour les dégradations (10,4 % du total). A Strasbourg, on a enregistré en 1994, 54.000 actes de délinquance, dont 28.000 sur la voie publique, parmi lesquels 5.600 vols de véhicules et 9.000 vols dans les voitures.
