



# Lutter contre les incivilités : pourquoi, comment ?

## Police de Sécurité et du Quotidien et lutte contre les incivilités : les erreurs à ne pas commettre

**Laurent Lemasson**

Docteur en droit public et science politique, responsable des publications à l'Institut pour la Justice

### Résumé

La délinquance proprement dite n'est pas le seul phénomène qui nourrit le sentiment d'insécurité. Dans les quartiers où elles se produisent de manière répétée, les incivilités suscitent également une demande insistante de la part de la population que la police « fasse quelque chose » pour y mettre fin.

L'idée s'est ainsi peu à peu imposée que la lutte contre les incivilités faisait bien partie intégrante de la mission de maintien de l'ordre qui incombe aux pouvoirs publics.

En France, deux initiatives récentes de grande ampleur témoignent de cette orientation nouvelle.

Tout d'abord, la ville de Paris s'est dotée depuis septembre 2016 d'une grande brigade ayant pour mission principale la lutte contre les incivilités, la DPSP (Direction de la Prévention de la Sécurité et de la Protection).

D'autre part, le ministre de l'Intérieur a lancé à la fin de l'année 2017 une vaste réforme baptisée Police de Sécurité du Quotidien (PSQ), dont l'un des objectifs est de « faire reculer les incivilités du quotidien ».

Ces initiatives sont bienvenues. Toutefois, s'attaquer aux incivilités n'est pas une entreprise si simple qu'il peut y paraître et plusieurs des caractéristiques tant de la DPSP que de la PSQ laissent craindre que l'une comme l'autre se révèlent être des échecs.



## Table des matières

<b>Introduction</b>	<b>5</b>
<b>I – Pourquoi les incivilités ne sont pas des « crimes sans victimes »</b>	<b>6</b>
<b>II – PSQ et DPSP : les erreurs à ne pas commettre</b>	<b>9</b>
<b>III – Comment lutter efficacement contre les incivilités</b>	<b>14</b>
<b>Conclusion</b>	<b>16</b>



## Introduction

Le débat public au sujet de l'insécurité tourne souvent, et de manière bien compréhensible, autour des statistiques de la délinquance. Cependant, les statistiques ne sont pas nécessairement ce sur quoi le grand public a les yeux fixés lorsqu'il forme son jugement sur le degré de sécurité dont il bénéficie, ou dont il aimerait bénéficier. Il se fonde plutôt sur son expérience quotidienne, et est particulièrement sensible à deux autres éléments, que l'on pourrait appeler le caractère rétributif du système judiciaire, d'une part, et la civilité ou l'ordre public, d'autre part.

Le caractère rétributif du système judiciaire est l'exigence que le crime soit publiquement traité en tant que crime, c'est-à-dire comme un événement qui mérite l'indignation et dont le ou les auteurs seront recherchés avec diligence par les pouvoirs publics afin de recevoir la punition que méritent leurs actes. Il est la procédure solennelle, comprenant à la fois l'action de la police et celle de la justice, par laquelle une communauté respectueuse des lois affirme sa supériorité morale sur les malfaiteurs.

Pour que le besoin de rétribution soit satisfait, il n'est pas nécessaire que la police attrape tous les délinquants. Il n'est pas non plus nécessaire que chaque coupable soit condamné. Il n'est même pas nécessaire que les châtiments soient très sévères. Il faut en revanche, pour le dire de manière imagée, que lorsqu'un individu est arrêté pour un crime ou un délit, ses voisins se disent : « Il a de gros ennuis. » Si au contraire ils se disent : « Il va probablement s'en tirer à peu de frais », le besoin de rétribution n'est plus satisfait.

Ainsi, pour une partie de la population, se plaindre au sujet de l'insécurité exprime sans doute moins la peur d'être personnellement agressé ou volé que la perception que la société dans laquelle nous vivons ne respecte plus ce principe de justice élémentaire.

L'autre aspect de la sécurité qui n'est pas adéquatement pris en compte par les statistiques de la délinquance est celui de la civilité publique, ou de l'ordre public. Cela recouvre tout ce que l'on désigne habituellement par le terme « incivilité ». Par exemple : la mendicité insistante, les graffitis, les bandes de jeunes gens qui squattent les halls des immeubles ou vous poussent à changer de trottoir lorsque vous les croisez, les poubelles renversées dans la rue, les prostituées qui vous accostent si vous êtes un homme ou la drague très insistante si vous êtes une femme, l'autoradio poussé à fond toutes fenêtres ouvertes, et autres choses du même genre.

Ces phénomènes ne sont pas nécessairement illégaux à strictement parler, ils sont rarement dangereux par eux-mêmes, mais ils sont perçus comme intensément déplaisants par l'immense majorité de ceux qui y sont confrontés et ils suscitent une demande insistante que la police « fasse quelque chose » pour y mettre fin.

Pendant assez longtemps les pouvoirs publics ont été plutôt réticents à faire droit à ce genre de demandes. D'abord ces incivilités semblent de peu d'importance, et demander aux forces de l'ordre de s'en occuper semble les détourner de leur mission la plus importante : la lutte contre la véritable délinquance. Les policiers eux-mêmes ont d'ailleurs tendance à partager cette perspective : ils sont rentrés dans la police pour arrêter des criminels, pas pour mettre des amendes à des gens qui urinent en pleine rue. D'autre part, à la différence des crimes et délits incontestables (vol, viol, meurtre, etc.), la définition objective des incivilités semble difficile et leur caractère répréhensible discutable. L'incivilité des uns n'est-elle pas l'amusement innocent des autres ou bien un acte motivé par la nécessité (si l'on pense à la question de la mendicité) ?

Pourtant, peu à peu, l'idée s'est imposée que la lutte contre les incivilités faisait bien

**L'autre aspect de la sécurité qui n'est pas adéquatement pris en compte par les statistiques de la délinquance est celui de la civilité publique, ou de l'ordre public. Cela recouvre tout ce que l'on désigne habituellement par le terme « incivilité ».**

partie intégrante de la mission de maintien de l'ordre qui incombe aux pouvoirs publics. Aux Etats-Unis, la « police de la qualité de vie » a été remise à l'honneur dans les années 1990, et a grandement contribué à la baisse spectaculaire de la criminalité qu'à connu le pays ces vingt-cinq dernières années. En France l'idée a mis plus de temps à être acceptée, mais elle paraît aujourd'hui faire à peu près l'unanimité. En témoignent deux initiatives récentes de grande ampleur.

Tout d'abord, la ville de Paris s'est dotée à partir de septembre 2016 d'une grande brigade ayant pour mission principale la lutte contre les incivilités, la DPSP (Direction de la Prévention de la Sécurité et de la Protection). La DPSP devrait à terme regrouper près de 3500 agents.

D'autre part, le ministre de l'Intérieur a lancé à la fin de l'année 2017 une vaste réforme baptisée Police de Sécurité du Quotidien (PSQ). Dans la mesure où cette police se veut « expérimentale » ses contours définitifs ne sont pas encore connus, mais l'un des objectifs qui lui sont assignés est de « faire reculer les incivilités du quotidien ».

Ces initiatives méritent d'être saluées. Toutefois, s'attaquer aux incivilités n'est pas une entreprise si simple qu'il peut y paraître et plusieurs des caractéristiques tant de la DPSP que de la PSQ laissent craindre que l'une comme l'autre se révèlent être des échecs.

En France, les pouvoirs publics ont davantage tardé que dans d'autres pays à reconnaître l'importance de la lutte contre les incivilités. Ces atermoiements sont regrettables, mais ils devraient du moins nous permettre de tirer parti des expériences étrangères pour ne pas commettre les erreurs du débutant. Il faut absolument éviter que la police des incivilités qui semble se mettre en place ne connaisse le même sort que la fameuse « police de proximité », qui fut à juste titre abandonnée au début des années 2000 car mal conçue dès le départ.

**Il faut absolument éviter que la police des incivilités qui semble se mettre en place ne connaisse le même sort que la fameuse « police de proximité », qui fut à juste titre abandonnée au début des années 2000 car mal conçue dès le départ.**

## I – Pourquoi les incivilités ne sont pas des « crimes sans victimes »

Mettre en place les bonnes actions contre les incivilités nécessite tout d'abord de bien comprendre pourquoi les incivilités ne sont pas des « crimes sans victimes » et pourquoi la population est fondée à demander aux pouvoirs publics de s'en occuper.

Aux Etats-Unis, la lutte contre les incivilités est souvent désignée par l'expression « théorie de la Vitre Brisée ». Cette expression vient d'un article célèbre publié en mars 1982 dans la revue *The Atlantic* par deux chercheurs américains, James Q. Wilson et George L. Kelling, et intitulé : « Vitres brisées : la police et la sécurité de proximité »<sup>1</sup>.

La théorie de la Vitre Brisée explique le lien qui existe entre le désordre dans les espaces publics, les « incivilités », et la criminalité. Elle a été mise en application notamment par la police new-yorkaise, d'abord dans le métro puis dans l'ensemble de la ville, à partir du début des années 1990, et a puissamment contribué à la baisse spectaculaire de la criminalité qu'a connue New-York : de l'ordre de 90% en 25 ans.

Cette théorie peut être résumée en quelques mots : les petits désordres dans les lieux publics engendrent de plus grands désordres, désordres qui eux-mêmes finissent généralement par engendrer de la vraie criminalité.

La métaphore de la Vitre Brisée est celle d'une détérioration progressive : un bâtiment où une vitre brisée n'est pas réparée sera bientôt l'objet d'un vandalisme beaucoup plus étendu. La première vitre brisée qui n'est pas réparée signale que les propriétaires de l'immeuble (et, par extension, la police) ne peuvent pas ou ne veulent pas contrôler les

petits actes de vandalisme. Elle signale que « ici, personne ne fait attention ». Par conséquent d'autres actes seront commis, de plus en plus fréquents, de plus en plus graves, au fur et à mesure que les vandales sont enhardis par l'absence de réaction des propriétaires du bien et des pouvoirs publics. Toutes les vitres du bâtiment seront peu à peu brisées (car briser des vitres est considéré comme une activité amusante par certains), ses murs seront recouverts de graffitis, ses entrées seront forcées, et ainsi de suite.

Cette absence de réaction n'enhardira pas seulement les vandales ou les gens indécents, mais aussi les véritables délinquants, qui se diront que, puisque personne ne fait attention ici, ils peuvent s'y livrer tranquillement à leurs activités délictueuses. Un bâtiment dont une ou plusieurs vitres sont brisées sans être réparées ne tardera pas à être visité par des cambrioleurs. S'il est inhabité, il ne tardera pas à être squatté par des vendeurs de drogue ou d'autres criminels à la recherche d'un lieu pour abriter leurs activités, et ainsi de suite.

Un quartier dans lequel de petits actes de vandalisme peuvent se commettre en toute impunité devient rapidement un incubateur pour des activités criminelles plus sérieuses et, en définitive, pour la violence.

Cet effet « vitre brisée » est facile à comprendre car, après tout, briser intentionnellement une vitre – c'est-à-dire s'en prendre à la propriété d'autrui – est un acte punissable par la loi.

Le problème est plus épineux lorsque la « vitre brisée » n'est plus une infraction mineure, mais un comportement qui peut sembler inoffensif, bien que déplaisant : un mendiant qui vous accoste pendant que vous attendez à l'arrêt de bus, quelqu'un allongé sur le trottoir, un homme urinant contre une voiture, etc. Pourquoi la loi devrait-elle criminaliser des comportements qui ne semblent faire de mal à personne en particulier, pourquoi la police devrait-elle se préoccuper de ceux qui ont ces comportements et qui, après tout, peuvent être d'honnêtes citoyens comme les autres (qui n'a jamais satisfait une envie pressante dans un lieu qui n'était pas destiné à cet effet, par exemple ?) ?

La raison pour laquelle les pouvoirs publics ne devraient pas laisser prospérer ces petits désordres est qu'une règle particulière, qui paraît sensée dans les cas individuels, peut devenir déraisonnable lorsqu'elle est transformée en règle universelle et appliquée à tous les cas. Un comportement déplacé mais qui « ne fait de mal à personne » parce qu'il ne porte atteinte ni aux biens d'autrui, ni à son intégrité physique ni à sa liberté d'action, devient destructeur du lien social lorsqu'il est le fait d'un grand nombre d'individus. Et donner à une personne le « droit » d'avoir ce comportement revient inévitablement à l'accorder à tous, et donc tend à multiplier le nombre de ceux qui se prévaudront de ce « droit ».

Dans les grandes villes, les gens que nous croisons dans les espaces publics sont, sauf très rares exceptions, de complets étrangers pour nous. Dans ce contexte, il est nécessaire que les individus communiquent par leur attitude le fait qu'ils sont « fiables » et « prévisibles », autrement dit que les autres n'ont rien à craindre d'eux. Cela se fait par le respect de mille petites règles implicites, en évitant dans les lieux publics tous les comportements dont nous savons ou dont nous sentons instinctivement qu'ils seront jugés comme déplacés. En étant « civil », c'est-à-dire essentiellement en n'utilisant pas les lieux publics, notamment les rues et les trottoirs, comme une extension de chez soi et en respectant le droit de chacun à ne pas voir sa tranquillité perturbée.

Dans les petites communautés, dans un village par exemple, observer ces règles est peut-être moins nécessaire car les gens se connaissent à peu près les uns les autres, et même l'individu le plus excentrique ou le plus dérangé n'est pas nécessairement perçu comme un danger car chacun sait, ou croit savoir, jusqu'où va sa déviance. Il reste « prévisible. » Dans les centres urbains, en revanche, ces comportements déviants susciteront immédiatement une certaine inquiétude chez la plupart des gens, car nul ne peut savoir a priori jusqu'où ira celui qui viole les règles de la civilité. Qui sait si l'individu qui urine en public ne se montrera pas violent si vous lui faites une remarque ?

**La raison pour laquelle les pouvoirs publics ne devraient pas laisser prospérer ces petits désordres est qu'une règle particulière, qui paraît sensée dans les cas individuels, peut devenir déraisonnable lorsqu'elle est transformée en règle universelle et appliquée à tous les cas.**

A partir du moment où les entorses aux règles de la civilité se multiplient – et elles se multiplient inévitablement si personne n'intervient les premières fois où elles se produisent – les contrôles sociaux informels, par lesquels les habitants d'un quartier font spontanément respecter les règles de la vie en commun et surveillent ce qui pourrait menacer la tranquillité ou la sûreté des lieux, commencent à disparaître. D'une part la gêne et la crainte vague que génèrent ces incivilités poussent les gens à éviter les espaces publics, dans lesquels ils savent, ou croient, qu'elles peuvent se produire. Cet évitement, par un effet mécanique, diminue la proportion des individus respectueux des règles de la vie collective, et augmente celle de ceux qui ne le sont pas, ce qui encourage ces derniers dans leurs comportements déviants. D'autre part, en constatant que les comportements déviants se banalisent, les individus qui continuent à fréquenter les espaces publics perdent confiance dans leur capacité à faire cesser ces comportements. Ils en viennent à penser que, s'ils intervenaient, ils n'auraient pas le soutien des autres personnes présentes et craignent donc de se retrouver seuls face aux auteurs de trouble. Ils peuvent aussi finir par douter de la légitimité de leur intervention : si personne ne dit rien, peut-être est-ce parce que les autres ne désapprouvent pas ces comportements ?

Ainsi, les habitants du quartier se replient peu à peu sur eux-mêmes ou, s'ils le peuvent, finissent par le quitter. Ces comportements déviants « qui ne font de mal à personne » atomisent progressivement la vie collective du quartier. Ils brisent le ciment de toute vie sociale : la confiance.

Dans un second temps, cette atomisation de la vie collective et la crainte dans laquelle vivent la plupart des habitants attirera, ou est susceptible d'attirer, les véritables délinquants, car ceux-ci comprennent spontanément qu'ils diminuent les risques d'être pris ou identifiés s'ils opèrent dans des rues ou des quartiers dans lesquels les gens ont cessé de faire attention les uns aux autres et où les victimes potentielles ont appris à se laisser intimider au quotidien.

Les incivilités elles aussi sont des « vitres brisées ».

Et ainsi un quartier ordinaire dans lequel il faisait raisonnablement bon vivre peut, en quelques années, voire même en quelques mois, se transformer en une jungle inhospitalière et inquiétante.

Combattre les incivilités est donc une nécessité. Cette action ne relève pas exclusivement des pouvoirs publics, loin de là. On pourrait même dire que la « police des incivilités » relève avant tout des simples citoyens. Elle est en tout cas plus efficace lorsque ce sont les particuliers eux-mêmes qui font spontanément respecter les règles de la civilité, par exemple en demandant à des adolescents qui jouent bruyamment de faire moins de bruit ou d'aller jouer ailleurs. Mais ces contrôles sociaux informels ont besoin de l'appui des pouvoirs publics. Pour intervenir, les particuliers doivent en général avoir confiance dans le fait que, si leur intervention ne suffit pas pour faire cesser une incivilité, la police pourra prendre le relais. Et inversement, savoir que la police est susceptible d'intervenir contribue grandement, par exemple, à ce que des adolescents bruyants accueillent favorablement la demande qu'ils fassent moins de bruit. Par ailleurs, dans les grandes villes ou dans les quartiers dont la population se renouvelle rapidement, l'anonymat qui y règne rend les contrôles sociaux particulièrement faibles, et oblige presque toujours les pouvoirs publics à assumer eux-mêmes la lutte contre les incivilités.

On doit donc se féliciter de la mise en place de la Police de Sécurité du Quotidien comme de celle de la « police des incivilités » à Paris.

Toutefois, l'une et l'autre paraissent souffrir de défauts de conception qui pourraient bien se révéler fatals.

**Les contrôles sociaux informels ont besoin de l'appui des pouvoirs publics. Pour intervenir, les particuliers doivent en général avoir confiance dans le fait que, si leur intervention ne suffit pas pour faire cesser une incivilité, la police pourra prendre le relais.**

## II – PSQ et DPSP : les erreurs à ne pas commettre

Cela est moins net dans le cas de la PSQ dont, comme on l'a dit, les contours définitifs ne sont pas connus. Mais il semble bien que, pour le gouvernement, la PSQ soit avant tout destinée aux zones du territoire dans lesquelles la délinquance est au plus haut. Le ministère de l'Intérieur parle ainsi des zones d'expérimentation de la PSQ comme de « quartiers de reconquête républicaine » et il paraît envisager la lutte contre les incivilités comme un des moyens de renouer une relation de confiance avec la population de ces quartiers dits pudiquement « sensibles ».

Si tel était le cas, ce serait prendre le problème à l'envers.

La police des incivilités ne sera possible que si les habitants de ces quartiers retrouvent un minimum de confiance dans l'action des forces de l'ordre, et pas l'inverse, et cette confiance ne pourra être restaurée que si la délinquance diminue sensiblement.

Wilson et Kelling le faisaient déjà remarquer dans leur article sur la vitre brisée : la « police de la qualité de vie » ne trouve pleinement à s'appliquer que dans les quartiers qui sont en train de basculer, où désordre et criminalité sont en train de s'installer mais où la criminalité n'est pas encore endémique. Dans les quartiers où les contrôles sociaux spontanés fonctionnent correctement, la police n'a pas ou très peu besoin de maintenir l'ordre dans les lieux publics. Les habitants le font eux-mêmes. Dans les quartiers où la criminalité est endémique, la priorité doit être de faire baisser la criminalité et de faire disparaître ses manifestations les plus visibles, comme par exemple les marchés de la drogue à ciel ouvert, etc.

Les acteurs de terrain comprennent d'ailleurs très bien cela. Comme l'expliquait un commandant de police au moment du lancement de la Police de Sécurité et du Quotidien : « La PSQ ne sera viable que dans des quartiers pacifiés. Impossible d'engager le dialogue sous les insultes, les menaces, les coups et l'irrépressible peur des représailles pour celles et ceux qui parleraient avec la police<sup>2</sup>. »

Il est évident que la répression des incivilités par la police sera perçue comme profondément injuste par les habitants des quartiers de « reconquête républicaine » si, dans le même temps, les délinquants continuent à agir impunément au vu et au su de tous. Loin de permettre de « renouer le dialogue », une telle répression ne fera sans doute qu'accroître la fracture entre la population et les forces de l'ordre.

Ce n'est pas que les habitants de ces quartiers ne soient pas demandeurs d'une action forte contre les incivilités. Bien au contraire. Ils sont très demandeurs. Mais les policiers doivent d'abord retrouver une certaine crédibilité dans la répression de la criminalité avant de pouvoir réprimer les incivilités sans y employer des moyens disproportionnés.

Les policiers sont les premiers à le reconnaître : « Comment des policiers peuvent-ils être crédibles et incarner l'autorité quand, à leur simple vue, les caïds du quartier, forts de leur sentiment d'impunité, les insultent et les agressent physiquement tout en revenant pérorer et bomber le torse le lendemain ? Ce sont eux l'incarnation de l'autorité dans les cités. Nous le redeviendrons uniquement si toute la chaîne pénale fonctionne et que les magistrats cessent de simplement « dire le droit » sans s'imprégner des réalités locales. Il suffit souvent d'emprisonner les éléments les plus violents pour apaiser un quartier. C'est une dimension qui échappe trop souvent lors d'un jugement<sup>3</sup>. »

Dans les quartiers de « reconquête républicaine », avant de pouvoir mettre en place une « police de sécurité du quotidien », il faudra nécessairement avoir une police d'intervention beaucoup plus active, et une justice qui dissuade et neutralise effectivement le

**La police des incivilités ne sera possible que si les habitants de ces quartiers retrouvent un minimum de confiance dans l'action des forces de l'ordre, et pas l'inverse, et cette confiance ne pourra être restaurée que si la délinquance diminue sensiblement.**

2 « La police de sécurité du quotidien – Entretien avec Patrice Ribeiro », *Tribune Libre de l'IPJ*, n°18, janvier 2018.

3 Ibid.

petit nombre de criminels qui transforment ces quartiers en « zones de non droit », selon l'expression consacrée.

Les défauts de conception sont encore plus évidents en ce qui concerne l'initiative de la mairie de Paris.

L'erreur fondamentale est de faire de la lutte contre les incivilités une tâche spécifique, confiée à une police municipale spécialisée, au lieu de l'intégrer dans les fonctions ordinaires des forces de l'ordre.

Il existe au moins trois problèmes liés à une telle manière de faire.

Tout d'abord, une police municipale n'a que des pouvoirs limités par rapport à la police nationale et à la gendarmerie. Ses pouvoirs d'investigation et de coercition notamment sont très limités. Or l'une des raisons essentielles pour lesquelles la lutte contre les incivilités, correctement appliquée, peut contribuer à faire baisser la délinquance, est que les incivilités permettent assez fréquemment de découvrir des infractions beaucoup plus graves.

Etant des faits relativement rares, les crimes et délits graves donnent peu de prise à l'action de la police, et ce d'autant plus qu'elle intervient presque toujours assez longtemps après que les faits aient été commis. Il est en général très difficile de retrouver l'auteur d'un cambriolage, ou bien d'un vol dont la victime ne s'est aperçue qu'un certain temps après, ou bien un agresseur masqué. Par conséquent, l'effet dissuasif de l'élucidation de ces crimes est assez médiocre. Mais fort heureusement, si l'on peut dire, les délinquants sont en général peu spécialisés : ce sont des transgresseurs polymorphes. Le cambrioleur ou le braqueur ne se contente pas de cambrioler ou de braquer, il a aussi la mauvaise habitude de frauder dans les transports en commun, de ne pas respecter le code de la route, de consommer et de vendre de la drogue, de transporter une arme sur lui, et plus largement de transgresser souvent les règles élémentaires de la civilité. Par conséquent, en ciblant les infractions légères, mais fréquentes, la police peut raisonnablement espérer découvrir des infractions plus graves. Traquer les incivilités peut sembler être une perte de temps par rapport à la traque aux « vrais » délinquants, mais en réalité l'une mène assez souvent à l'autre.

C'est d'ailleurs l'une des raisons pour lesquelles les policiers ne sont, en général, guère favorables au fait que la consommation de cannabis cesse d'être un délit. Pas parce que les consommateurs de cannabis seraient tous, ou même majoritairement, des délinquants, mais parce que les délinquants, c'est-à-dire ceux qui commettent régulièrement d'autres crimes et délits, sont très souvent polyconsommateurs de drogues. La consommation et la détention de cannabis (et de drogue en général) font donc partie de ces petites infractions qui permettent plus souvent qu'à leur tour aux forces de l'ordre de mettre la main sur les auteurs de délits plus sérieux.

Il est donc très important que l'agent qui constate une incivilité puisse aussi, le cas échéant, si cela lui semble pertinent, vérifier l'identité de la personne concernée, la fouiller, voire l'arrêter et, de manière plus générale, qu'il dispose de l'intégralité des pouvoirs d'un agent de police judiciaire.

Il existe un continuum entre les incivilités et les crimes et délits dont il faut tenir compte dans l'organisation des forces de l'ordre, sous peine de nuire fortement à leur efficacité. La répression des incivilités ne doit pas être confiée à une « sous-police » ou à des unités spécialisées.

La seconde raison, qui est liée à la première, est que la police municipale ne dispose pas d'un pouvoir de sanction approprié pour lutter efficacement contre les incivilités.

En matière d'incivilités, la sanction n'a pas besoin d'être la norme et beaucoup de comportements perturbateurs de la vie collective peuvent cesser sur la simple injonction des agents de la force publique, mais à condition qu'il soit de notoriété publique que ces agents peuvent recourir à la contrainte en cas de refus d'obtempérer.

**Il existe un continuum entre les incivilités et les crimes et délits dont il faut tenir compte dans l'organisation des forces de l'ordre, sous peine de nuire fortement à leur efficacité. La répression des incivilités ne doit pas être confiée à une « sous-police » ou à des unités spécialisées.**

De ce point de vue, infliger des amendes à ceux qui n'obtempèrent pas n'est pas très adéquat la plupart du temps. D'une part car, dans les quartiers dits « à problèmes », les contrevenants seront souvent officiellement insolvables et l'amende ne sera donc guère dissuasive. D'autre part car le recouvrement de ces amendes mobilisera de manière peu utile une partie des ressources limitées dont disposent les pouvoirs publics. Enfin et surtout car infliger une amende ne fait pas nécessairement disparaître la perturbation, ce qui doit pourtant être le but essentiel de l'action policière. Par exemple, des jeunes gens qui squattent un hall d'immeuble pourront y revenir dès que les policiers seront partis.

La sanction appropriée dans ce genre de cas sera plutôt le fait de pouvoir arrêter le ou les contrevenants qui refusent de coopérer et, par exemple, de leur faire passer la nuit « au poste ». Cette sanction est d'application immédiate, donc plus dissuasive, et elle permet de faire cesser instantanément la perturbation, ce qui montre bien à la population du quartier que la police agit pour faire cesser les phénomènes dont elle se plaint. Cela contribue à restaurer la confiance des habitants et facilite la renaissance des contrôles sociaux informels qui prendront ensuite le relais des forces de l'ordre.

De ce point de vue, l'instrument juridique le plus approprié n'est sans doute pas une criminalisation successive d'une incivilité après l'autre, au fur et à mesure que le législateur prend conscience de leur caractère délétère, mais plutôt des incriminations larges – comme par exemple l'ancien délit de « vagabondage » - qui donnent aux policiers sur le terrain les moyens d'agir efficacement et avec discernement.

La troisième raison est que confier la répression des incivilités à des agents spécialisés dont ce serait la fonction unique ou principale fait, justement, courir le risque que la règle soit appliquée sans discernement, alors même que les incivilités sont un domaine qui demande beaucoup de discernement.

Par leur nature, les incivilités se situent en effet à la frontière de ce qui est répréhensible, dans la zone grise entre les inconvénients inévitables de la vie en société et les actes clairement inacceptables. Un même acte peut, en fonction du contexte dans lequel il est accompli, basculer d'un côté ou de l'autre de la frontière et ne devrait donc pas être sanctionné mécaniquement.

Pour le comprendre, le mieux est sans doute de citer deux exemples tirés d'observations effectuées par deux chercheurs américains, George L. Kelling et William H. Souza, alors qu'ils accompagnaient des agents de la police de New-York durant leurs patrouilles.

**Confier la répression des incivilités à des agents spécialisés dont ce serait la fonction unique ou principale fait, justement, courir le risque que la règle soit appliquée sans discernement, alors même que les incivilités sont un domaine qui demande beaucoup de discernement.**

### Exemple 1

*Au cours d'une patrouille de routine, la nuit, dans un quartier animé, les agents aperçoivent deux hommes blancs qui se tiennent devant un conteneur à poubelles – l'un d'entre eux est en train d'uriner. Les agents sortent de la voiture et s'approchent des individus. Le premier agent s'approche de l'homme en train d'uriner, lui demande son identité (que celui-ci lui donne) puis il lui annonce qu'il recevra une citation à comparaître pour avoir uriné en public. Tandis qu'il rédige la convocation, l'individu dit « Je ne comprends pas, les SDF pissent dans la rue tout le temps. » L'autre agent répond « Et alors ? Nous leur remettrons une convocation pour la même chose si nous les voyons en train de faire. » L'individu continue à hocher la tête, « Je ne comprends pas. » L'agent réplique : « Qu'est-ce que vous ne comprenez pas ? Vous étiez en train de pisser en public, et vous n'êtes pas censé le faire. »*

*Après avoir remis la convocation et être retourné à la voiture, l'agent dit : « Il était juste en face du conteneur, s'il s'était mis derrière ça aurait déjà été quelque chose – au lieu de ça il a décidé de le faire devant tout le monde. »*

### Exemple 2

*Au cours d'une patrouille de routine, la nuit, dans un quartier industriel/résidentiel, les agents observent un SUV qui s'engage dans une impasse. Les agents font faire demi-tour à leur voiture et s'approchent doucement. Au fond de l'impasse, le SUV*

est garé avec ses phares allumés. A côté de lui deux hommes noirs sont en train d'uriner. Les agents sortent de leur voiture et s'approchent alors que les individus sont sur le point de remonter dans le SUV. Les agents leur demandent leurs identités (qu'ils déclinent) et leur demandent pourquoi ils se sont engagés dans cette impasse. Au début les individus affirment qu'ils rendaient visite à un ami et qu'ils se sont trompés de rue. Après un interrogatoire plus poussé les individus admettent qu'ils sont entrés dans cette allée en impasse pour pouvoir uriner. L'un des agents demande, « Pourquoi est-ce que vous ne l'avez pas dit dès le début ? » Pour toute réponse, les individus haussent les épaules. Les agents les avertissent verbalement avant de s'en aller.

Revenu dans la voiture, l'un des agents commente la tactique de la « vitre brisée » : « Les gens pensent qu'à cause de cette histoire d'incivilités (« quality of life things »), si nous les surprenons en train de pisser ou avec un joint nous allons les arrêter. Mais la plupart du temps nous avons des choses plus importantes à faire. »

Kelling et Sousa commentent :

« Les exemples 1 et 2 impliquaient tous les deux une intervention policière pour le fait d'uriner en public. Les résultats, cependant, sont bien différents dans les deux cas. Dans le premier cas, les agents paraissent avoir pris en compte le contexte général de la situation avant de remettre leur convocation au contrevenant. Il y avait beaucoup de gens dans la rue, de nombreux WC publics étaient disponibles, l'individu était discourtois en n'essayant pas de se cacher, etc. Dans le second cas, le contexte était différent. Il n'y avait pratiquement aucun piéton dans la zone et les individus étaient rentrés dans une impasse pour ne pas s'exposer à la vue de tout le monde. L'incivilité était la même, mais les agents paraissent avoir estimé que le mal fait à la communauté n'était pas le même dans les deux cas<sup>4</sup>. »

On le voit, les agents font preuve d'une certaine flexibilité dans l'application de la règle. Ils prennent en compte le contexte et le comportement d'ensemble du ou des individus avant de sanctionner. En matière d'incivilités cette marge d'appréciation laissée aux forces de l'ordre est appropriée. On peut même dire qu'elle est nécessaire.

Il convient à ce propos de dissiper une confusion malheureusement fréquente : la tactique de la Vitre Brisée n'est pas synonyme de « tolérance zéro ».

En fait, le terme de tolérance zéro a été popularisé par les adversaires de la tactique de la Vitre Brisée, afin d'essayer de discréditer celle-ci.

Il s'agit, en utilisant ce terme, d'instiller l'idée que réprimer les incivilités et les petits délits reviendrait à imposer à la population une sorte de police du comportement aveugle, rigide, minutieuse, tatillonne et, bien sûr, insupportable. Dans la mesure où aucune règle générale ne peut prévoir tous les cas particuliers, qui sont en nombre infini, toute application inflexible d'une règle, si bonne soit-elle, engendrera inévitablement des injustices et des effets indésirables. Elle sera alors perçue comme étouffante et arbitraire, inadaptée à la réalité de l'existence humaine.

Le parfait instrument de la « tolérance zéro », c'est le radar automatique qui vous flashe dès que vous dépassez une certaine vitesse, quand bien même votre vitesse aurait été à ce moment-là adaptée à l'état de la route et de la circulation.

Il suffit de mentionner cet instrument de répression routière pour comprendre pourquoi, dans un régime démocratique, et a fortiori dans un pays comme la France, une véritable tolérance zéro ne tarderait pas à engendrer le rejet, la colère, et finalement à discréditer la notion même de maintien de l'ordre dans les lieux publics.

La lutte contre les incivilités est une activité de maintien de l'ordre qui, plus que les autres, demande que les agents exercent leur jugement et fassent preuve de bon sens et pas

4 « Do police matter ? An analysis of the impact of New-York City's police reform », *Civic Report* n°22 December 2001, Manhattan Institute.

**Il convient à ce propos de dissiper une confusion malheureusement fréquente : la tactique de la Vitre Brisée n'est pas synonyme de « tolérance zéro ». En fait, le terme de tolérance zéro a été popularisé par les adversaires de la tactique de la Vitre Brisée, afin d'essayer de discréditer celle-ci.**

simplement d'une parfaite connaissance du règlement (ce qui peut d'ailleurs contribuer à en faire une activité professionnellement satisfaisante pour eux).

Or, on peut craindre que des agents dont la seule mission est de lutter contre les incivilités soient plus enclins à faire de la répression « aveugle » que des agents pour qui il s'agit d'une mission parmi d'autres. Comme le dit l'adage populaire, celui qui a pour seul outil un marteau à tendance à voir des clous partout, et un agent dont la seule fonction est de traquer les incivilités aura tendance à sanctionner toutes celles qu'il voit, car sinon à quoi servirait-il ?

On peut voir clairement les écueils de l'approche choisie par la mairie de Paris dans le témoignage d'un habitant du quartier de la Goutte d'or, publié sur le blog de l'association « Action Barbès » et intitulé « Un avis sur la brigade de lutte contre les incivilités ».

*« On peut observer actuellement l'action de la DPSP «in-vivo» dans les rues de Montmartre, en particulier rue des Trois-Frères à l'heure de l'apéritif. Des agents en civil distribuent nombre de contraventions, qui visent principalement les fumeurs qui jettent leur mégot dans le caniveau devant les bars. Les «brigadiers» ressemblent à des policiers de la BAC, tant par leur allure particulièrement anodine que par leurs méthodes. On peut même les voir «planquer», guettant un fumeur «suspect» et lui «sautant sur le poil» quand l'infraction est commise (comme les policiers en civil ils sont censés arborer un brassard au moment où ils interviennent, mais je ne les ai jamais vu le faire). Il n'y a pas d'information, pas d'avertissement (on aurait pu imaginer par exemple une campagne préalable d'affichettes prévenant que le jet de mégots ne serait plus toléré), juste une répression «aveugle» (...) Les très nombreuses personnes qui se font verbaliser réagissent avec tristesse : d'abord elles sont sidérées, car en général elles ne connaissent même pas l'existence de cette «police» en civil ; amères car elles ont le sentiment d'être victimes d'une injustice ; blessées souvent car l'amende est d'un montant très élevé : 68 euros - soit l'équivalent d'une journée de salaire d'un parisien «moyen» -, pour une incivilité modeste par rapport à d'innombrables autres. Même réaction de la part de commerçants sanctionnés pour peu de chose, par exemple la présence d'un panonceau présentant le menu devant un restaurant, d'autant plus que cela était jusqu'ici tout à fait admis dans la petite bulle de liberté qui est (ou était) typique de Montmartre. Le plus souvent il s'agit de commerces extrêmement modestes, par exemple une petite boutique de souvenirs, punie parce qu'elle a mis devant sa porte un simple tourniquet de cartes postales. »*

**«Car il est aujourd'hui, en pratique, beaucoup plus risqué, et beaucoup moins toléré par les autorités, de jeter un mégot rue des Trois-Frères que de dealer rue de la Goutte d'Or, à 30 mètres du poste de police et sous le regard des caméras de surveillance.»**

Cet habitant de la Goutte d'or poursuit :

*« Vu de Barbès ou de la Goutte d'Or, à 300 mètres de là, la situation est assez exotique, voire hallucinante. Dans nos quartiers, n'importe qui peut déverser n'importe quoi dans la rue, y compris ses propres déjections, y compris des déchets alimentaires (certains commerces n'ont même pas de poubelles...), des artisans peuvent jeter des monceaux de gravats, etc., sans risquer, en pratique, quelque contrôle ou contravention que ce soit. Certes il y a un début de début d'essai de retour à la légalité, en sanctionnant des cas extrêmes (commerces non-déclarés, ou insalubres, ou participant au trafic d'objets volés), mais le jour est bien loin où des agents de la Ville de Paris y sèmeront l'effroi chez les jeteurs de mégots...*

(...)

*Bref, inutile d'épiloguer, chacun d'entre nous, vivant dans ces quartiers, pourrait dresser une très longue liste des activités illégales ou inciviques dont il est témoin à chaque fois qu'il met un pied dehors. Car il est aujourd'hui, en pratique, beaucoup plus risqué, et beaucoup moins toléré par les autorités, de jeter un mégot rue des Trois-Frères que de dealer rue de la Goutte d'Or, à 30 mètres du poste de police et sous le regard des caméras de surveillance<sup>5</sup>. »*

5 <http://actionbarbes.blogspot.com/archive/2017/07/04/un-avis-sur-la-brigade-de-lutte-contre-les-incivilités-3094237.html>

En supposant même que ce témoignage caricature un peu l'action de la DPSP à Montmartre, il n'est pas compliqué de comprendre pourquoi la répression est, apparemment, « impitoyable » à Montmartre, et très faible voire inexistante à quelques pâtés de maison de là : le profil du contrevenant moyen n'est pas du tout le même. D'un côté un quartier touristique et pittoresque dans lequel la délinquance reste relativement faible, de l'autre des quartiers dans lesquels les pouvoirs publics ont laissé se développer largement la criminalité, notamment liée au trafic de drogue, et dans lesquels vivent, de notoriété publique, un grand nombre d'immigrés en situation irrégulière. Dans des quartiers de ce genre, le niveau de désordre et de violence est tel que verbaliser un simple jet de mégot est une activité potentiellement dangereuse. Il est donc compréhensible que les agents de la DPSP ne s'y risquent pas, et compréhensible aussi que les forces de police estiment, pour le moment, avoir des affaires plus urgentes à traiter. En revanche, dans les endroits tranquilles les agents de la DPSP peuvent verbaliser sans crainte, et le font à chaque occasion, car n'est-ce pas ce pourquoi ils ont été recrutés ?

Bien entendu, cette différence de traitement à quelques rues de distance ne peut pas rester ignorée, et tend à jeter le discrédit sur la lutte contre les incivilités en tant que telle. De manière tout à fait significative, l'auteur du témoignage cité plus haut parle de « politique de tolérance zéro », mais une « tolérance zéro » à géométrie variable, et donc doublement insupportable.

**Le point capital est que les forces de l'ordre doivent disposer de la possibilité de faire cesser immédiatement l'incivilité en arrêtant les contrevenants récalcitrants. Pouvoir infliger des amendes ou remettre des convocations n'est pas suffisant.**

### III – Comment lutter efficacement contre les incivilités

Si nous rassemblons tout ce qui vient d'être dit pour essayer d'élaborer les grandes lignes d'une action efficace contre les incivilités, il paraît possible de dire les choses suivantes.

Tout d'abord la lutte contre les incivilités est bien une activité de *police*, qui doit être intégrée à l'action quotidienne des forces de l'ordre et non traitée comme une activité à part.

Le but de cette action doit être d'aider et, là où ils ont disparu, de restaurer les contrôles sociaux informels par lesquels les incivilités sont le mieux régulées. Cette action des forces de l'ordre ne pourra être perçue comme légitime, et donc n'atteindra son but que si les manifestations les plus visibles de la délinquance ont d'abord été chassées des rues.

D'autre part, la répression des incivilités doit se faire avec discernement. Il est nécessaire de laisser aux agents une large marge d'appréciation sur ce point. Et il est nécessaire aussi de les doter des instruments juridiques adéquats pour remplir ce genre de mission. Le point capital est que les forces de l'ordre doivent disposer de la possibilité de faire cesser immédiatement l'incivilité en arrêtant les contrevenants récalcitrants. Pouvoir infliger des amendes ou remettre des convocations n'est pas suffisant.

Toutefois, discrétionnaire n'est pas synonyme d'arbitraire. S'il n'est pas possible d'enserrer l'activité des agents de police chargés, sur le terrain, de mettre fin aux incivilités dans des règles strictes et universelles, il n'est pas non plus souhaitable de les laisser livrés à eux-mêmes avec pour seule consigne de rétablir l'ordre dans les lieux publics. A cause des risques d'abus, bien sûr, mais aussi à cause du risque que les agents se montrent trop timides dans leur action s'ils ne disposent pas de lignes de conduite officielles claires, et qu'ils préfèrent s'en tenir à ce qu'ils connaissent et savent faire le mieux : pourchasser les délinquants et les criminels.

Pour passer à la « police de la qualité de vie », les services de police ont donc besoin d'élaborer des instructions internes détaillées afin de guider leurs agents et de rassurer à la fois ceux-ci et le grand public sur le type d'actions qui seront désormais menées par les forces de l'ordre. Ces instructions ne peuvent pas indiquer aux agents précisément ce qu'ils doivent faire dans chaque cas, mais elles peuvent leur donner des lignes générales de conduite suivant les types de situation, et elles doivent aussi leur dire ce qu'ils ne

peuvent pas faire. La lutte contre les incivilités doit évidemment respecter la législation existante et cibler uniquement des comportements et non des catégories de personnes. Mais les agents de police doivent aussi pouvoir s'opposer aux demandes irréalistes ou inappropriées émanant de la population. Des instructions claires sur les limites que ne doit pas franchir la lutte contre les incivilités peut les y aider.

Ces instructions devraient être locales, plutôt que nationales, pour s'adapter à la grande diversité des situations en matière d'incivilités, et élaborées autant que possible en collaboration avec la population des quartiers concernés. Elles devraient aussi être rendues publiques, de manière précisément à minimiser le risque que l'action des forces de l'ordre soit perçue comme arbitraire ou discriminatoire. Plus généralement, la « police de la qualité de vie » ne peut réussir sans le soutien au moins tacite des habitants, et les services de police ont tout à gagner à jouer la carte de la transparence et de l'implication des citoyens dès les premières étapes.

De la même manière, ce type d'action suppose une collaboration étroite entre la police et les autres acteurs locaux. Par exemple, les services municipaux chargés de l'entretien des espaces publics doivent évidemment intervenir afin que les « vitres brisées » soient réparées le plus vite possible, les graffitis effacés, etc. La police municipale peut aussi contribuer utilement aux actions de ce genre, en fonction de ses moyens et des circonstances locales. De même les offices HLM, les régies des transports, les écoles, etc. La police est un maillon indispensable du maintien de l'ordre public, mais elle n'est qu'un maillon et ne peut réussir seule.

Par ailleurs, l'expérience américaine de la « Vitre Brisée » enseigne que restaurer la civilité publique lorsqu'elle a disparu est une tâche délicate, qui ne doit pas être entreprise à la légère.

Les pouvoirs publics doivent notamment s'attendre à voir leurs mesures anti-incivilités contestées devant les tribunaux. Il faut donc que celles-ci soient légalement et constitutionnellement solides et que les acteurs publics, services de police mais aussi autorités politiques locales ou nationales, se préparent pour de longues batailles judiciaires, au niveau national et au niveau européen.

La contestation ne se fera pas seulement sur le terrain légal mais aussi sur le terrain de l'opinion publique. Les opposants à la « Vitre Brisée » s'efforceront de présenter cette action des forces de l'ordre comme une « guerre contre les pauvres » ou comme « discriminatoire » envers les « minorités » ou les « marginaux. » Ils s'efforceront aussi d'effrayer le grand public en présentant cette sorte de police comme excessivement intrusive, comme synonyme de « tolérance zéro ». Les pouvoirs publics doivent donc fourbir leurs arguments et leur rhétorique avant de commencer à agir. Le succès dépendra largement de leur capacité à occuper le terrain de la moralité, en présentant les incivilités pour ce qu'elles sont réellement, à savoir des comportements destructeurs du lien social et qui ouvrent la porte à la véritable criminalité.

Enfin, il est nécessaire de commencer par convaincre les policiers eux-mêmes que la lutte contre les incivilités n'est pas une distraction par rapport à leurs « vraies » missions, et qu'il ne leur sera pas demandé de faire du « sale boulot » à la limite de la légalité. Le soin apporté à la préparation avant de passer à l'action est précisément l'une des choses qui pourra convaincre les forces de l'ordre que cette nouvelle forme d'action policière n'est pas une mode passagère, et que les responsables politiques ne les abandonneront pas en rase campagne à la première difficulté.

**Plus généralement, la « police de la qualité de vie » ne peut réussir sans le soutien au moins tacite des habitants, et les services de police ont tout à gagner à jouer la carte de la transparence et de l'implication des citoyens dès les premières étapes.**

## Conclusion

En 1829, Sir Robert Peel écrivait, au moment où il créait la première force de police métropolitaine à Londres (l'ancêtre de l'actuel « Scotland Yard ») : « La police devrait en tous temps maintenir avec le public une relation qui soit conforme à la tradition historique selon laquelle la police est le public et le public est la police ; la police consiste simplement en des membres du public qui sont payés afin de se consacrer à plein temps à des devoirs qui incombent à chaque citoyen dans l'intérêt du bien-être de la communauté toute entière. »

Demander aux forces de l'ordre d'intégrer la lutte contre les incivilités dans leurs missions quotidiennes ne fait guère, en définitive, que redonner vie à cet adage qui fut un temps partiellement oublié, avec l'accent mis sur une police d'intervention.

La lutte contre les incivilités est nécessaire, non seulement pour lutter efficacement contre la délinquance plus sérieuse, mais aussi pour rendre aux citoyens ordinaires leur tranquillité d'esprit lorsqu'ils se trouvent dans l'espace public et sans laquelle, peu à peu, les liens sociaux se délitent.

Elle ne doit pas être galvaudée.

### Références

« Do police matter ? An analysis of the impact of New-York City's police reform », *Civic Report* n°22 December 2001, Manhattan Institute.

Bébin Xavier, *Quand la justice crée l'insécurité*, Fayard, 2013.

Bratton William, Knobler Peter, *Turnaround*, Random House, 1998.

Bratton William ; Kelling George L., « Pourquoi nous avons besoin de la tactique de la Vitre Brisée », *Revue Française de Criminologie et de Droit Pénal*, n°4, avril 2015.

Cusson Maurice, *Prévenir la délinquance, les méthodes efficaces*, PUF, 2009.

Glazer Nathan, « On subway graffiti in New-York », *The Public Interest*, Winter 1979.

Gros Lambert Céline, « Premier bilan de la brigade parisienne de lutte contre les incivilités », *La gazette des communes*, 3 mars 2017.

Kass Léon R., *The hungry soul*, The University of Chicago Press, 1999.

Kelling George L., Coles Catherine M., *Fixing broken windows*, The Free Press, 1996.

Latzer Barry, *The rise and fall of violent crime in America*, Encounter Books, 2016.

MacDonald Heather, « Radical graffiti chic », *The City Journal*, Spring 2011.

MacDonald Heather, "Courts v. Cops - The legal war on the war on crime", *The City Journal*, Winter 2013.

MacDonald Heather, "The Critics of Proactive Policing Are Wrong", *The City Journal*, January 2, 2018

Murray Charles, *In pursuit : of happiness and good government*, Liberty Fund, 1988.

Ribeiro Patrice, « La police de sécurité du quotidien – Entretien avec Patrice Ribeiro », *Tribune Libre de l'IPJ*, n°18, janvier 2018.

Straus Erwin, *Phenomenological Psychology*, Basics books, 1966.

Wilson James Q., Herrnstein Richard, *Crime and human nature*, Simon and Schuster, 1985.

Zimring Franklin E. *The city that became safe, New-York's lessons for urban crime and it's control*, Oxford University Press, 2012.