

# Violences et collectivités territoriales : quelles compétences, quelles initiatives ?

REVUE COMPLEMENT TERRITORIAL - N° 65 - Décembre 2022

## Décentralisation - Chronique

Francis Mallol  
Président de tribunal administratif

## Introduction

David Lisnard, maire de Cannes et président de l'Association des maires de France, constate l'inquiétude des Français par rapport à la violence endémique et déclare que l'insécurité est un « vif échec national » (entretien avec Apolline de Malherbe sur BFM TV, le 28 septembre 2022). Emmanuel Macron, président de la République, émet ce diagnostic : « on a une société qui est de plus en plus violente, sur les réseaux sociaux, dans la rue, dans les manifestations, au quotidien », lors de l'émission *L'Événement* du 26 octobre 2022, sur France 2. Il est vrai que le monde contemporain est extrêmement violent, à l'échelle de la planète comme de la société française (voir à titre d'illustrations, pour la dimension planétaire : T. Todorov, *Mémoire du mal, tentation du bien*, Laffont, 2000 ; T. Delpech, *L'Ensaucagement. Le Retour de la barbarie au xxie siècle*, Grasset, 2005 ; A. de Swaan, *Contre les femmes. La Montée d'une haine mondiale*, Seuil, 2021 ; et pour notre pays : L. Obertone, *La France orange mécanique*, Ring, 2013 ; Dr M. Berger, *Sur la violence gratuite en France*, L'Artilleur, 2019 ; D. Lallement, avec J.-J. Bertolus, *L'Ordre nécessaire*, Laffont, 2022).

La violence affecte des groupes variés tels les victimes innombrables de conflits aigus (voir par exemple M. Benn, « En Ukraine, l'horreur du cimetière de l'zyoum », *Le Figaro*, 19 septembre 2022), les femmes, notamment lors des viols de masse en temps de guerre (cf. M. Eriksson Baaz et M. Stern, « Curious Erasures : The Sexual in Wartime Violence », *International Feminist Journal of Politics*, vol. 20, n° 3, 2018, p. 295), des militants de tous ordres (C. Sauvage, « L'Amérique latine concentre les trois quarts des assassinats de défenseurs de l'environnement », *Le Monde*, 2 octobre 2022), une catégorie professionnelle déterminée (S. Fay, « Sur les routes, les agents d'exploitation face à l'agressivité des usagers », *Le Monde*, 18 septembre 2022) ou une personne isolée (« L'épouse du député LFI Adrien Quatennens a porté plainte », *Le Monde*, 3 octobre 2022).

La violence contre les personnes s'est récemment accrue dans notre pays. En 2021, le nombre de victimes d'homicides enregistrés est en hausse (+ 55 victimes par rapport à 2020) et s'élève à 842 victimes, dont une en lien avec un attentat terroriste. On constate en 2021 une forte hausse des coups et blessures volontaires sur personnes de 15 ans ou plus (+ 12 %, après + 1 % en 2020), notamment dans le cadre intrafamilial (+ 14 %, après + 10 % en 2020), mais aussi hors cadre familial (+ 9 %, après - 7 % en 2020). Si les femmes sont largement majoritaires parmi les victimes de violences intrafamiliales enregistrées (84 %), environ deux tiers des victimes de coups et blessures volontaires enregistrés en dehors du cadre familial sont des hommes. Les violences sexuelles enregistrées augmentent très fortement en 2021 (+ 33 %, après + 3 % en 2020), tant les viols et tentatives de viols (+ 32 %) que les autres agressions sexuelles (+ 33 %). Il s'agit de la délinquance enregistrée par les services de police et de gendarmerie ou délinquance apparente (source : ministère de l'Intérieur et des Outre-Mer, « Insécurité et délinquance : bilan statistique 2021 », juillet 2022).

Ces statistiques n'abordent qu'une fraction mineure de la violence réelle, appelée « criminalité et délinquance apparentes ». Il existe en effet un « chiffre noir » des infractions, celui des crimes et délits non portés à la connaissance des forces de l'ordre ou des magistrats. En outre, ces statistiques ne concernent que la criminalité légale. Certains comportements violents ne sont pas appréhendés par le droit pénal alors qu'ils peuvent avoir des conséquences délétères sur les personnes, comme les phénomènes d'emprise. Pour avoir une compréhension la plus large possible, l'observation lucide doit approfondir le sujet en se référant aux sources médiatiques et aux œuvres de l'esprit.

Après avoir appréhendé la violence sous toutes ses formes (I), les acteurs publics seront à même de lutter au mieux contre leurs manifestations locales (II).

## I. Appréhender la violence sous toutes ses formes

Si la violence telle que le droit l'explicite offre un panorama restreint (A), les informations livrées par les médias et les œuvres de l'esprit permettent une compréhension plus étendue (B).

### A. Les violences saisies par le droit : un constat limité

L'arsenal juridique permettant de mieux appréhender et combattre la violence s'est sensiblement développé dans la période récente. Peuvent être citées :

- - la loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire (JO du 23, commentaire d'E. Daoud et a., *Dalloz Actualité*, 2 février 2022) ;
- - la loi n° 2022-52 du 24 janvier 2022, relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure (JO du 25) ;
- - la loi n° 2022-92 du 31 janvier 2022, portant interdiction des pratiques visant à modifier l'orientation sexuelle ou l'identité de genre d'une personne (JO du 1<sup>er</sup> février) ;
- - la loi n° 2022-299 du 2 mars 2022, visant à combattre le harcèlement scolaire (JO du 3) ;
- - la loi n° 2022-401 du 21 mars 2022, visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte (JO du 22) ;

- - le décret n° 2022-1284 du 3 octobre 2022 relatif aux procédures de recueil et de traitement des signalements émis par les lanceurs d'alerte (JO du 4).

Cette accumulation de textes répond à d'utiles prises de conscience, mais force est de constater qu'elle traduit aussi une insuffisance marquée de l'appréhension juridique des faits de violence. Au moins dispose-t-on de repères normatifs permettant d'agir contre les violences physiques (1) et les violences psychologiques (2).

## 1. Les violences physiques

Les femmes sont les premières victimes des meurtres, des viols et des autres violences volontaires. En 2018, dans l'Union européenne, 348 000 violences sexuelles ont été enregistrées par les forces de sécurité. Un tiers de ces violences sont des viols. Près de neuf victimes sur dix sont des femmes et la quasi-totalité des personnes mises en cause des hommes (97,6 %) (INSEE, *Viols et agressions sexuelles en Europe*, décembre 2021). L'Organisation mondiale de la santé estime que, parmi la population mondiale, 26 % à 30 % des femmes ont subi des violences physiques ou sexuelles dans le cadre d'une relation (cf. *Global and Regional Estimates of Violence Against Women. Prevalence and health effects of Intimate Partner Violence and Non-Partner Sexual Violence, 2018*, Genève, OMS, 2013 et mars 2021). En France, d'après les enquêtes de victimation, ce ratio serait d'environ 5 %, ce qui peut sembler relativement peu, mais qui est considérable si l'on considère que ces violences concerneraient plus d'un million de personnes d'après le ministère de l'Intérieur (source : *Interstats Analyses*, janvier 2022, n° 41 et Ketty Attal-Toubert (dir.), *Insécurité et délinquance en 2021 : bilan statistique*, juin 2022).

- Le meurtre

Le meurtre est universel et peut même se commettre « dans l'allégresse » (cf. *The Act of Killing*, film documentaire de Joshua Oppenheimer, Danemark, Norvège, Royaume-Uni, 2012), jouissance dérangement qui devient même addictive en temps de guerre (voir *Démineurs*, film de Kathryn Bigelow, 2008). Les meurtres sont commis dans l'espace public, la cellule familiale et lors des innombrables conflits internationaux ou internes qui endeuillent les populations de nombreuses parties du monde. Certes, notre pays n'est pas en guerre contre une autre nation, mais à l'occasion de l'accueil des réfugiés dans les territoires locaux, les responsables locaux peuvent être amenés à s'occuper des victimes de ces conflits collectifs.

Le meurtre est « le fait de donner volontairement la mort » (Code pénal, art. 221-1). S'il est commis avec préméditation ou guet-apens, il constitue un assassinat (Code pénal, art. 221-2). Le meurtre peut revêtir une dimension collective. En Ukraine notamment, l'agression russe a donné lieu à des « crimes de guerre » (« Guerre en Ukraine : la Commission d'enquête de l'ONU conclut que des crimes de guerre ont été commis », article disponible sur le site de l'ONU). En Chine, on assiste par ailleurs à des « disparitions programmées » qui sont qualifiées de « crimes contre l'humanité » (*Ouïghours - Mécanique d'un génocide annoncé*, documentaire d'Eric Darbré, France, 2022, en accès libre sur YouTube).

Enfin, le meurtre individuel ou collectif peut s'exprimer par des actes terroristes. On peut penser à ceux commis dans le passé par des groupes révolutionnaires comme Action directe (M. Sabolo, *La Vie clandestine*, Gallimard, 2022) ou plus récemment par le groupe dit « État islamique » (M. Jamet, « Le terrorisme en chiffre depuis les attentats de 2001 », *Euronews*, 13 septembre 2021 ; G. Kepel, *Le Prophète et la Pandémie. Du Moyen-Orient au jihadisme d'atmosphère* Gallimard, 2021). Les actes de terrorisme, en relation avec une entreprise individuelle ou collective, sont visés aux articles L. 421-1 et suivants du Code pénal.

- Les autres violences volontaires

Elles sont incriminées aux articles L. 227-11 et suivants du Code pénal. On distingue traditionnellement :

- les violences qui se manifestent par un contact brutal, lorsque le prévenu frappe la victime à l'aide de sa main, de son poing, de son pied ou mordant avec ses dents, le coup pouvant être médiate, c'est-à-dire porté par l'intermédiaire d'un objet tel que gourdin, véhicule, pierre lancée sur la victime, tarte à la crème jetée au visage (Cass. crim., 9 juin 2004, *Dr. pén.*, 2004, comm. 133, obs. Véron) ;
- les voies de fait ou violences sans contact brutal, comme le fait de raser les cheveux d'une femme (Trib. corr. Saint-Dié, 7 juin 1945, *Gaz. Pal.*, 1945, 1, p. 218) ;
- les violences sans contact physique qui font naître un choc émotif chez la victime, lorsque le comportement de l'auteur est « de nature à impressionner une personne raisonnable » (Cass. crim., 7 mars 1972, *Bull. Crim.*, n° 738). C'est par exemple le fait de menacer la victime (Cass. crim., 9 janvier 1986, *Gaz. Pal.* 1986, 2, p. 598, note Doucet) ;
- les appels téléphoniques malveillants réitérés, les envois réitérés de messages malveillants émis par la voie des communications électroniques ou les agressions sonores en vue de troubler la tranquillité d'autrui (Code pénal, art. 222-16 ; voir pour l'envoi de SMS et de MMS malveillants : Cass. crim., 22 juin 2016, n° 15-84.037).

## 2. Les violences sexuelles

- Le viol

En droit positif, il se définit comme étant « tout acte de pénétration sexuelle, de quelque nature qu'il soit, ou tout acte bucco-génital commis sur la personne d'autrui ou sur la personne de l'auteur par violence, contrainte, menace ou surprise » (Code pénal, art. 222-23). Le viol, depuis la loi du 3 août 2018 (dite loi Schiappa), peut désormais être accompli sur son auteur ; cette formulation est critiquée ; en effet, l'homme à qui une fellation est imposée ne devrait-il pas être considéré comme victime plutôt que comme auteur (1) ? L'expression « de quelque nature qu'elle soit » désigne dans la jurisprudence tout type de rapport sexuel non consenti, tel que pénétration vaginale (Cass. crim., 23 janvier 2019, n° 18-82.833, *Dr. pén.* 2019, chron. 10, obs. C. Lepage), anale (Cass. crim., 27 avril 1994, n° 94-80.547), buccale (Cass. crim., 12 janvier 2000, n° 99-81.635) ou relation sexuelle imposée à une femme avec un animal (CA Douai, 10 octobre 1991, *RSC* 1992, p. 69, obs Vitu).

Même si la gravité du viol est incontestable, force est de constater que ce crime est rarement sanctionné (Dr

Salmona, *Violences sexuelles*, Dunod, p. 4 et s.). Les raisons de cette carence sont liées aux obstacles freinant la plainte en justice, pour les victimes, et au malaise général dans la culture dominante pour la responsabilité collective (Hélène Devynck, *Impunité*, Seuil, 2022 ; *Boomerang*, film de Christian François, 2022<sup>(2)</sup>). Il est probable également que police et magistrats éprouvent de grandes difficultés pour appréhender les phénomènes d'emprise, qui fréquemment sous-tendent le viol (voir ci-dessous le paragraphe consacré à l'analyse de l'emprise).

Les viols de masse en temps de guerre sont largement documentés (Maria Eriksson Baaz et Maria Stern, *Curious Erasures : The Sexual in Wartime Violence* », *International Feminist Journal of Politics*, vol. 20, n° 3, 2018, pp. 295-314). Ils révèlent une forme sexualisée de la « frénésie des vainqueurs » (Lucy Ash, « *The Rape of Berlin* », *BBC News Magazine*, 1<sup>er</sup> mai 2015 ; A. de Swaan, *Diviser pour tuer. Les Régimes génocidaires et leurs hommes de main* Seuil, 2016 ; *Viols de guerre, 70 ans d'histoire d'une arme taboue*, documentaire de Danièle Alet, 2019). La période actuelle n'en est pas exempte comme le montre par exemple la situation ukrainienne (cf. F. Marcie et P. Chauvel, « Tombeau pour Oksana », *Paris Match*, 6-12 octobre 2022).

- Les violences ayant entraîné une mutilation sexuelle

Les violences ayant entraîné une mutilation, notamment les mutilations génitales féminines (MGF), sont sanctionnées aux articles 222-9 et 222-10 du Code pénal. Fréquentes dans certains pays d'Afrique, du Moyen-Orient, en Inde et en Indonésie (UNICEF, *Excision et mutilations génitales féminines*, 21 juillet 2022), elles sont également pratiquées en France (Cass. crim., 29 septembre 1993, n° 93-80.370). On évalue à 60 000 environ le nombre d'excisions réalisées dans notre pays chaque année (« 60 000 femmes excisées en France : le gouvernement lance un plan contre l'excision », 21 juin 2019).

D'autres agressions sexuelles, comme les « attouchements indésirables », figurent au nombre des graves atteintes portées à l'aura d'intouchabilité et d'inviolabilité d'une personne. Elles peuvent être appréhendées par l'article 222-22 du Code pénal (CA Versailles, 3 avril 1995, *JCP* 1995, IV, 2327). Elles peuvent aussi être le signe du harcèlement sexuel.

- Le harcèlement sexuel

Confronté à des pratiques délétères, notamment dans le monde du travail, le législateur a donné une définition large de l'infraction. L'article L. 222-33 du Code pénal énonce :

« I. - Le harcèlement sexuel est le fait d'imposer à une personne, de façon répétée, des propos ou comportements à connotation sexuelle ou sexiste qui soit portent atteinte à sa dignité en raison de leur caractère dégradant ou humiliant, soit créent à son encontre une situation intimidante, hostile ou offensante.

L'infraction est également constituée :

1° Lorsque ces propos ou comportements sont imposés à une même victime par plusieurs personnes, de manière concertée ou à l'instigation de l'une d'elles, alors même que chacune de ces personnes n'a pas agi de façon répétée ;

2° Lorsque ces propos ou comportements sont imposés à une même victime, successivement, par plusieurs personnes qui, même en l'absence de concertation, savent que ces propos ou comportements caractérisent une répétition.

II. - Est assimilé au harcèlement sexuel le fait, même non répété, d'user de toute forme de pression grave dans le but réel ou apparent d'obtenir un acte de nature sexuelle, que celui-ci soit recherché au profit de l'auteur des faits ou au profit d'un tiers. »

À la différence du viol, le harcèlement sexuel ne suppose pas de contact physique, de nature sexuelle, entre l'agresseur et sa victime. Il requiert une attitude insistante et déplacée rendant insupportable une relation humaine ou des conditions de vie, de travail ou d'hébergement. Un ou plusieurs actes du tourmenteur peuvent avoir pour but d'obtenir un acte de nature sexuelle pour lui-même ou pour autrui (caresses intimes, pénétration par exemple). Le harcèlement sexuel se double souvent d'un chantage à l'emploi, au salaire, à la promotion.

### 3. Les violences psychologiques

Les violences psychologiques ne doivent pas être minorées, car elles peuvent engendrer des conséquences funestes comme dépressions et suicides (voir F. Mallol, « Suicide au travail : le juge *borderline* », *AJDA* 2018, p. 143, et, par exemple, TA Lyon, 15 juin 2016, n° 1305651).

- Le harcèlement moral

Sont condamnés le fait de harceler autrui par des propos ou comportements répétés ayant pour objet ou pour effet une dégradation des conditions de travail susceptible de porter atteinte à ses droits et à sa dignité, d'altérer sa santé physique ou mentale ou de compromettre son avenir professionnel (Code pénal, art. 222-33-2), le fait de harceler son conjoint, son partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou son concubin par des propos ou comportements répétés ayant pour objet ou pour effet une dégradation de ses conditions de vie se traduisant par une altération de sa santé physique ou mentale (Code pénal, art. 222-33-2-1) et les agissements de harcèlement collectif, ou lorsqu'ils ont été commis sur un mineur, sur une personne vulnérable ou par l'utilisation d'un service de communication au public en ligne ou par le biais d'un support numérique ou électronique, ou encore lorsqu'un mineur était présent et y a assisté (Code pénal, art. 222-33-22-2).

Ainsi, le refus de fournir du travail, de façon persistante, accompagné de pressions visant à exclure une salariée est constitutif de harcèlement moral (CA Paris, 10 septembre 2002, *JCC* 2003, n° 114). Dans une commune, le maire est coupable de harcèlement moral pour avoir notamment imposé à une secrétaire de mairie des heures de présence incompatibles avec l'emploi de cet agent dans une autre mairie, pour l'avoir empêchée d'accéder à son lieu de travail tout comme aux documents qu'elle devait traiter et à l'ordinateur de la mairie et lui avoir adressé publiquement des reproches injustifiés (Cass. crim., 21 juin 2005, n° 04-86.936, *RSC* 2005, p. 850, obs. Y. Mayaud).

- Le harcèlement scolaire

Il est défini à l'article L. 222-33-22-3 en ces termes : « Constituent un harcèlement scolaire les faits de harcèlement moral définis aux quatre premiers alinéas de l'article 222-33-22 [du Code pénal] lorsqu'ils sont commis à l'encontre d'un élève par toute personne étudiant ou exerçant une activité professionnelle au sein du même établissement d'enseignement. »

Dans le film inspiré d'une histoire vraie *Le Jour où mon cœur s'est arrêté* (2018), Christophe Lamotte décrit les principales caractéristiques du harcèlement scolaire visant les victimes : insultes, moqueries, blagues salaces, coups assésés, rackets, photos intimes prises à leur insu et diffusées sur les réseaux sociaux... Ce film – quasi documentaire – montre les signes du harcèlement scolaire qui doivent alerter parents et communauté éducative : notes en baisse, absences injustifiées, punitions à répétition d'un enfant jusque-là sans problème, violences subies diffusées sur les réseaux sociaux. Les élus locaux, présents dans les organes délibérants des écoles, collèges et lycées peuvent jouer un rôle majeur dans la perception de ces violences, qui peuvent conduire à l'autolyse : dans le film précité – et dans la réalité ! – l'enfant harcelé s'immole par le feu.

Ce dernier exemple démontre l'utilité des œuvres de l'esprit dans l'analyse de la violence.

## **B. Références dans les médias et les œuvres de l'esprit : une compréhension étendue**

Le déni de réalité a longtemps conduit à occulter des faits de violence existants mais dont la noirceur empêchait – empêche encore pour partie – l'examen et le traitement. Peuvent être relevés à ce titre l'inceste (1), les violences faites aux femmes par le mécanisme de l'emprise (2) et les pratiques perverses de l'industrie pornographique (3).

### **1. Les violences à bas bruit : le cas de l'inceste**

Pour le *Dictionnaire de l'Académie française*, l'inceste désigne une relation sexuelle entre deux personnes qui sont parentes ou alliées à un degré qui entraîne la prohibition du mariage par les lois civiles ou religieuses. C'est une agression sexuelle réprimée par la combinaison des articles L. 222-27 et L. 222-28, deuxième alinéa, du Code pénal.

Les cas d'inceste sont rarement dénoncés en France, ce que démontre le hashtag #MetToInceste qui, après la publication du livre de Camille Kouchner, *La Familia grande*, en janvier 2021 (Seuil), a recueilli des milliers de témoignages (A. Chemin, « *La familia grande, autopsie d'un inceste* » *Le Monde*, 6 janvier 2021). La violence de l'inceste est de mieux en mieux documentée par plusieurs productions audiovisuelles. Retiennent l'attention *Inceste, le dire et l'entendre*, documentaire d'Andréa Rawling-Gaston (2022), *N'en parle pas, c'est un secret, histoires d'inceste*, documentaire de Fanny Fontan (2017) ou encore *Touchées*, téléfilm d'Alexandra Lamy (2022). Les victimes d'inceste dénoncent pour la plupart le déni, le silence, l'enfouissement, l'absence de solidarité familiale ou amicale (voir Sarah Jollien-Fardel, *Sa préférée*, Sabine Wespieser éditeur, 2022). Dans les groupes de parole, elles se présentent comme « survivantes », souffrent, au-delà des coups portés et des agressions sexuelles, du conditionnement par la peur, de la honte, du manque de confiance, de l'autodévalorisation, du sentiment de n'être qu'un objet et, au final, du chaos d'une vie fracassée.

### **2. Les violences faites aux femmes : l'emprise et ses variantes**

L'emprise exprime un rapport de domination. C'est une forme de manipulation mentale qui conduit à la dépendance. Nombreuses sont les personnes qui peuvent y être un jour confrontées dans :

- – le couple, avec une emprise exercée par son conjoint ;
- – le travail, avec une emprise exercée par un collègue, un supérieur hiérarchique, voire un subordonné ;
- – la famille, avec une domination exercée par un parent, un frère, une sœur, un oncle, une tante, un grand-parent... ;
- – l'amitié, avec un contrôle exercé par un ami, qui s'avère fréquemment toxique ;
- – une secte, avec une emprise exercée par un leader plus ou moins charismatique ou un gourou (voir *Les Éblouis*, film de Sarah Suco, 2019).

La justice sanctionne quelquefois les abus criants. Ainsi, la décision qui, pour déclarer le prévenu coupable d'agressions sexuelles sur sa fille, retient que la contrainte résulte de l'incapacité de la fillette, en raison de son jeune âge, six ans lors des premiers faits, à résister à l'emprise de son père ; la cour ajoute que la victime a précisé que son père la terrorisait pour l'empêcher de parler et que ce n'est qu'à l'âge de 16 ans qu'elle avait été en mesure de s'opposer définitivement à ce type d'agissements (Cass. crim., 5 décembre 2007, *Recueil Dalloz*, 2008, p. 1861, obs. Bonfils).

Mais souvent, l'emprise sort du cadre strictement légal alors que c'est l'expression d'une violence destructrice. Comme l'observe Marie-France Hirigoyen : « L'emprise est le socle des violences psychologiques, dont le but est de soumettre l'autre » (*Le Monde*, 19 novembre 2019). L'abuseur a tendance à utiliser la menace, le chantage ou des stratégies perverses, par de la jalousie, du mépris, des humiliations, du dénigrement, des insultes, des actes de harcèlement, des mensonges, une dépendance financière, pour parvenir à ses fins et pour faire culpabiliser sa victime, si la situation ne va pas dans son sens. Le chantage ou les menaces peuvent être interrompus par des phases de flatterie, d'empathie ou de tendresse. En présence d'autres personnes, le manipulateur peut se montrer alors compréhensif et offrir un visage diamétralement opposé à ce qu'il est vraiment. Enfin, on constate fréquemment sa tendance à isoler sa victime du monde extérieur pour renforcer son emprise.

L'employeur public doit veiller à ce que la hiérarchie – légitime – ne se mue pas en despotisme – illégitime.

### **3. Les pratiques violentes de l'industrie pornographique**

La délégation aux droits des femmes du Sénat dénonce les violences faites aux femmes dans la pornographie (voir *Porno, l'enfer du décor*, Rapport d'information du Sénat du 28 septembre 2022, téléchargeable sur <http://www.senat.fr>). Les producteurs exploitent la vulnérabilité économique et psychologique de femmes jeunes, voire très jeunes, et réalisent des tournages dans des conditions déplorables. Les violences sexuelles, physiques et verbales sont massivement répandues dans le porno et revêtent un caractère systémique : 90 % des scènes pornographiques comportent des actes de violence qui ne sont pas simulés.

Les témoignages recueillis ont mis en évidence des similitudes dans :

- – les méthodes de « recrutement », ciblant des jeunes femmes précaires et fragiles ;
- – les modes opératoires : premier viol « de soumission », processus de déshumanisation, manipulation,

chantage, emprise, actes sexuels forcés, partenaires multiples imposés, viols...(voir aussi « Violences sexuelles dans le porno : "French Bukkake", une filière de traite des femmes », *Le Monde*, 28 septembre 2022 et *Pleasure*, film de Ninja Thyberg, 2021).

## II. Combattre la violence

Devant le déferlement de violence auquel on assiste, confrontés à la prolifération et à la diversification des agressions de tout genre, des rodéos en ville aux violences urbaines et aux attentats terroristes, les responsables publics peuvent se sentir démunis voire découragés dans leur combat contre la violence. On peut le comprendre tant la tâche paraît gigantesque et les moyens limités. Toutefois – sans minimiser ni relativiser l'état de violence –, il ne faut pas céder à l'alarmisme récurrent des chaînes d'information en continu, car, « malgré les attentats terroristes, la montée des incivilités, les permanences vandalisées et le retour d'un anarchisme provocateur... le taux d'homicide pour 100 000 habitants est dix fois moins élevé en France qu'aux États-Unis (0,6 contre 5,2) » (R. Debray, *Le Siècle vert*, Tracts Gallimard, 2020, p. 14). Surtout, la recherche du bien commun demeure en toutes circonstances un objectif impérieux.

Les élus disposent de moyens de prévention et de répression (A) et d'outils extrajudiciaires qui justifient de vastes initiatives (B).

### A. Par la prévention et la répression : police administrative et sanctions pénales

#### 1. Prévenir

Prévenir, empêcher les actes de violence n'est pas l'apanage des élus locaux. En matière d'éloignement des étrangers en situation irrégulière, par exemple, les mesures préventives d'éloignement sont de la compétence exclusive des représentants de l'État (cf. « Meurtre de Lola : le gouvernement reconnaît devoir "faire mieux" en matière d'expulsion des immigrés irréguliers », *Le Figaro*, 19 octobre 2022). Mais nombre de mesures prévenant les violences physiques et psychologiques peuvent être prises par les autorités territoriales (maires et présidents de conseil départemental notamment).

En premier lieu, il appartient aux exécutifs locaux et en particulier aux maires, chefs de l'administration communale (CGCT, art. L. 2122-18), d'organiser et gérer leur personnel dans des conditions de nature à éviter toute violence. Rappelons à cet égard que, dans la sphère professionnelle, le harcèlement, qu'il soit sexuel ou psychologique, révèle une dérive trop souvent tue. Depuis l'année 2017, le mouvement #MeToo a permis de mettre au jour de nombreux comportements transgressifs et attentatoires à la dignité des femmes. Ces comportements peuvent se manifester dans la sphère publique comme privée (voir par exemple : CAA Nancy, 15 novembre 2007, M. X c/ Ville de Besançon, req. n° 06NC00990 cette revue, mai 2008, comm. H. Pauliat ; CAA Bordeaux, 25 octobre 2022, Mme A., n° 20BX03889 ; CAA Marseille, 19 septembre 2022, Mme C., n° 19MA04321).

En second lieu, aux termes de l'article L. 2212-2 du CGCT, « la police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment : [...] 2° Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les attroupements, les bruits, les troubles de voisinage, les rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique. 3° Le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics... ». Ainsi, le maire peut légalement édicter toute mesure préventive de nature à prévenir les risques pour autrui générés par la consommation d'alcool sur la voie publique tels que rixes, viols, autres violences (CAA Versailles, 8 octobre 2013, Ligue des droits de l'homme, n° 12VE01617). Il peut aussi prohiber la mendicité, autrement dit « toutes sollicitations financières, quêtes d'argent à l'égard des passants, lorsqu'elles sont de nature à entraver la libre circulation des usagers et de porter atteinte au bon ordre et à la tranquillité publique » (CAA Bordeaux, 5 mai 2022, Ligue des droits de l'homme, n° 20BX02899).

#### 2. Sanctionner

Le maire peut demander à la police municipale, quand elle existe, de faire respecter ses arrêtés municipaux et aux services de police d'État et à la gendarmerie, de poursuivre les auteurs d'actes de violence. En outre, sur le fondement du second alinéa de l'article 40 du Code de procédure pénale, toute autorité publique qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenue de porter à la connaissance du procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs. Les agents publics territoriaux sont tenus, eux aussi, de donner avis au procureur de tout crime ou délit dont ils acquièrent la connaissance dans l'exercice de leurs fonctions (Code général de la fonction publique, article L. 121-11).

La répression des actes de violence se justifie. La sanction est en effet un marqueur et de surcroît l'incarcération des criminels protège la population. Mais celle-ci comporte des effets pervers (voir par exemple : L. Bronner, « Amedy Coulibaly : "La prison, c'est la putain de meilleure école de la criminalité" », *Le Monde*, 13 janvier 2015). L'action judiciaire doit donc être précédée et complétée par des mesures extrajudiciaires.

### B. Par les moyens extrajudiciaires : éducation, culture, sports et loisirs, politiques sociales

Sans qu'il soit possible de fournir une analyse exhaustive des causes de la violence, individuelle et collective, il est cependant possible d'en décliner quelques ferments sur lesquels élus, fonctionnaires, associations et citoyens peuvent agir. Le docteur Maurice Berger, psychiatre, explique que devenir violent est un processus complexe mettant en cause de nombreux facteurs au nombre desquels figurent :

- – l'exposition précoce et répétée à des scènes de violences conjugales pendant les premières années de la vie (voir aussi : Sarah Jollien-Fardel, *Sa préférée*, op. cit.) ;
- – des négligences et des maltraitements, telles que coups, agressions sexuelles, délaissements, pendant

l'enfance, commises par des parents qui les ont eux-mêmes vécues, c'est le cas par exemple de Francis Heaulme, tueur en série, ou de Mohammed Merah, terroriste islamiste ;

- - l'appartenance à un groupe familial régi par un fonctionnement clanique que l'on trouve souvent dans des quartiers regroupant une population majoritairement immigrée ;
- - une éducation sans véritables limites ni interdits ;
- - un caractère souvent impulsif, voire « explosif ». Par ailleurs, dans les mouvements révolutionnaires ou fondamentalistes qui basculent dans la violence s'expriment aussi une recherche de sens et le besoin d'action (M. Trévidic, *Le Roman du terrorisme*, Flammarion, 2020).

Les difficultés économiques et sociales d'une population constituent également un terreau favorable à l'émergence de la violence. Alors même qu'un acte de violence est toujours le résultat d'un comportement individuel et que la précarité ne joue pas – tant s'en faut ! – dans tous les cas, les conditions de vie déplorables que subissent certains peuvent contribuer à nombre d'agressions physiques de tous ordres.

Réalisme et humilité doivent conduire chacun à reconnaître que la société française n'est pas exempte d'éléments criminogènes. Ainsi, dans un documentaire intitulé *Roubaix, commissariat central, affaires courantes* (2007, en accès libre sur YouTube), Mosco Boucault expose que dans une ville de province – comparable à d'autres ! –, un chômage endémique, l'absence de perspectives et le mal-logement gangrènent la cité. Arnaud Desplechin, dans un film réalisé en 2019, *Roubaix, une lumière*, approfondit cet ancrage pragmatique qui, sans justifier le crime sordide qu'il décrit, en détaille les ressorts et évolutions psychologiques : frustration et désespoir entraînant un engrenage meurtrier. C'est dire que, pour devancer les actes de violence, les élus locaux peuvent déployer un florilège de mesures susceptibles de créer un environnement propice à une vie décente, dans de nombreux domaines de l'action publique.

## 1. Éducation et culture, sports et loisirs

Victor Hugo proclame dans *Les Misérables* : « Ouvrez des écoles et vous fermerez des prisons. » C'est un fait avéré sur le long terme mais aujourd'hui, force est de constater que les progrès de l'enseignement ne suffisent pas et qu'il faut aller plus loin. En relation avec le mouvement associatif, les élus locaux peuvent développer les activités parascolaires qui permettront d'éviter qu'après les cours, enfants et adolescents soient souvent livrés à eux-mêmes et donc deviennent des acteurs potentiels de la violence. Plus positivement, éducateurs, animateurs, artistes... sont à même de proposer des activités tournées vers le beau, le vrai, l'éthique.

Dans un film âpre et quasi documentaire, intitulé *'Esquive*, tourné avec des acteurs non professionnels, Abdellatif Kechiche montre le rôle du théâtre dans la métamorphose de jeunes des banlieues. La préparation d'un spectacle de comédie classique, *Le Jeu de l'amour et du hasard* de Marivaux, va transformer des rapports de force qui semblaient conduire à une explosion de violence, en une issue pacifiée. Au final, la pièce remporte un grand succès. Derrière la violence conventionnelle de jeunes des cités apparaît la réalité d'une universalité humaine qui laisse envisager tendresse et fraternité.

L'expérience montre que la violence naît souvent de la frustration et de l'humiliation. En conséquence, toute initiative qui peut engendrer reconnaissance et mise en valeur d'une personne, d'une communauté, d'un territoire peut, indirectement au moins, réduire le moteur de la violence. Ainsi, en lien avec de nombreuses associations partenaires, les élus locaux peuvent initier des opérations dans tous les domaines d'intérêt général.

Peuvent être envisagés des actions publiques en faveur de :

- - l'organisation de fêtes communales traditionnelles (CE, 24 octobre 1958, Bègnes, *Lebon*, p. 502 ; F. M., « Responsabilité de l'administration, collaborateur occasionnel du service public et manifestations culturelles », note sous TA Caen, 23 mars 2019, n° 1700387, *JCP A*, 30 avril 2018, n° 2140) ;
- - même jurisprudence pour les festivals de musique (TC, 6 juillet 2020, Société Huet Location, *Lebon*, p. 616) ou l'organisation de compétitions sportives (CE, sect., Association « Girondins de Bordeaux Football Club », *Lebon*, p. 180) ;
- - a gestion des centres de loisirs et des garderies, ateliers et clubs communaux (CE, 20 juillet 1990, Ville de Melun, *Lebon*, p. 220).

Dans tous ces cas – et bien d'autres ! –, la participation de bénévoles peut permettre de contrecarrer un trop-plein d'énergie ou d'amertume de personnes susceptibles de se muer en passages à l'acte violents.

Le dialogue interreligieux peut aussi contribuer à une meilleure compréhension et à une plus grande acceptation des uns et des autres. Ainsi, trois femmes, rabbin, imame et pasteur, ouvrent la voie étroite d'un cheminement difficile entre sursacralisation et désacralisation du sacré, permettant ainsi d'affronter le réel d'une manière réaliste et respectueuse de tous, en traçant des pistes d'action prometteuses : « être envoyé dans le monde permet de découvrir la liberté, d'expérimenter ses capacités, son intelligence, sa volonté, développer ses propres compétences, c'est aussi aller vers soi-même ». Passer « de l'ignorance mutuelle au vrai dialogue », selon l'expression de C. Moukary (*La Foi à l'épreuve*, éditions La Clairière, 2000), est une démarche que les élus locaux peuvent encourager, sous l'angle culturel, pour éviter le reproche de manquement à la laïcité.

## 2. Politiques économiques et sociales

Causes et déterminants de la violence sont le plus souvent imbriqués, s'entremêlent sans qu'il soit toujours possible de repérer les facteurs clés. Il est cependant frappant de constater qu'au cours des dernières années, l'augmentation de la violence contre les personnes est concomitante à l'aggravation de la pauvreté : 8,5 millions de pauvres en 2015, 10 millions en 2022 (R. Lazarova, « Sentiment de pauvreté : 2022, l'année des tristes records », *La Gazette*, 8 septembre 2022). C'est pourquoi la lutte contre le chômage, l'appel à la responsabilité sociale des entreprises, l'aide aux plus démunis apparaissent des outils qui, indirectement, peuvent être des contre-feux à la violence. Car pour les personnes en souffrance, le sentiment d'être délaissé et de ne plus intéresser qui que ce soit peut engendrer les pires réactions, jusqu'à l'engagement djihadiste

(voir par exemple : J.-M. Decugis et M. Leplongeon, *Le Chaudron français*, Grasset, 2017).

Enfin, les collectivités territoriales sont à même de développer des actions en faveur de la santé, pour combattre notamment l'alcoolisme, fléau qui lui aussi est porteur de violence.

## Conclusion

Tracer les limites du vivable et de l'invivable n'est pas du ressort du politique. La responsabilité en incombe au philosophe ou au littéraire et *in fine* à chacun d'entre nous (J. Butler, F. Worms, *Le Vivable et l'Invivable*, PUF, 2021). En revanche, créer un environnement harmonieux et pacifique dans la cité est la mission première de tout acteur public. Au demeurant, loin des clichés négatifs trop souvent véhiculés par des médias avides de sensationnel, l'évolution positive des mentalités dans la jeunesse peut y aider (S. Favier, « #MeToo : cinq ans après, six jeunes adultes racontent comment le mouvement a forgé leur rapport aux autres », *Le Monde*, 7 octobre 2022).

Si éradiquer toute forme de violence est mission impossible tant le mal est inhérent à la nature humaine (G. Anders, *Hiroshima est partout*, Seuil, 2008 ; H. Arendt, *Eichmann à Jérusalem - Rapport sur la banalité du mal*, Gallimard, 1966 ; K. Theweleit, *Le Rire des Bourreaux*, Seuil, 2019.), en revanche, s'attaquer aux racines de la violence et mettre en œuvre tous les moyens permettant d'en réduire les manifestations relève bien de l'action collective. Si en effet tout est lié, rien n'est définitivement figé et, si le pire n'a pu être évité, il reste toujours à se préoccuper des victimes, car, qu'il revête un aspect symbolique, affectif ou pécuniaire, tout geste exprimant la compassion et la solidarité de la communauté leur rend un peu de valeur de reconnaissance des souffrances endurées et peut contribuer à la reconstruction psychologique des personnes touchées.

1) V. T. Garé, *Droit pénal spécial*, éditions Bruylant, Bruxelles, 2020, p. 279.

2) Christine Angot observe qu'« en l'absence de trace, et de preuve réelle, vérifiable, certains ne peuvent pas s'empêcher d'imaginer qu'il y a peut-être eu invention, mensonge, manipulation, mise en scène, instrumentalisation. Entrent alors en scène des gens qui se présentent comme des défenseurs de la nuance, et du doute raisonnable, des gens posés, réfléchis, qui s'accordent à eux-mêmes, et à ceux qui les écoutent, le luxe d'exprimer des réserves, de mettre en perspective, et d'imaginer des scénarios qui remettent en cause la réalité de l'attaque » (« Le viol est toujours une réponse à un conflit. Sa logique est toujours une logique de guerre », *Paris Match*, 6-12 octobre 2022).