

13. Nuisances publiques : définition, tendances politiques, problèmes légaux et stratégies d'intervention

Définition

Dans le cadre de l'usage de drogues, le concept de « nuisances publiques liées à l'usage de drogues » n'est pas couramment utilisé en France contrairement à d'autres pays européens (Pays-bas, Belgique...). Cette notion est donc absente du discours public, sauf dans quelques cas sporadiques qui seront développés dans cet article. En effet, certains comportements ou faits répertoriés dans la définition adoptée par les Pays-Bas⁵⁸, ont pu faire l'objet d'une étude ou ont été médiatisés sans pour autant être assimilés plus globalement à ce concept : insécurité, incivilités, regroupements dans des espaces publics, dégradations, squats, abandon d'objets liés à la consommation... quelques uns sont d'ailleurs énumérés par Renn et Lange (1995) comme étant les principales « nuisances en relations avec les usagers de drogues »⁵⁹.

Mesures prises

Il n'existe pas en France, contrairement à d'autres pays Européens (Pays-bas, Belgique...), de législation visant à encadrer spécifiquement les « nuisances publiques liées à l'usage de drogues ».

Quelques réglementations s'appliquant à des manifestations publiques encadrent, de fait, les comportements ou faits liés à l'usage de drogues qui pourraient s'y produire.

Suite à une mobilisation de certains préfets et maires, contre les manifestations issues du mouvement techno et plus particulièrement contre les grands « *teknivals* » de plus de 20 000 personnes, un amendement à la loi sur la sécurité quotidienne visant à réglementer ces rassemblements a été déposé. Repoussé par les députés au mois de juin 2001, ce projet a été repris par le gouvernement à l'automne 2001 et voté par le Parlement. L'article 53 de la Loi de sécurité quotidienne (LSQ⁶⁰) confère donc un cadre juridique aux rassemblements couramment appelés « *rave-parties* ». Les organisateurs de ces événements sont désormais tenus de déclarer leurs projets aux préfets des départements sur le territoire desquels les « *rave-parties* » sont prévues. Le décret n° 2002-887 du 3 mai 2002 précise les modalités de déclaration (OFDT, 2003a, p.57).

Dès l'année 2002, de nombreux observateurs ont mis en exergue les impacts de cette nouvelle réglementation au sein des espaces urbains et festifs sur : l'organisation générale et le type des événements organisés ; la consommation de substances psychoactives et le trafic notamment sa visibilité (Bello *et al.*, 2003).

⁵⁸ À l'origine, les nuisances liées aux drogues se limitaient aux petits délits commis par les usagers de drogues. Par la suite, la notion a été élargie pour désigner les comportements des usagers que les non-usagers perçoivent comme des troubles à l'ordre public et qui sont à l'origine d'un sentiment d'insécurité. Elles font donc référence à une gamme très large de comportements déviants en relation, soit avec des normes codifiées, comme celles du code pénal, soit avec des normes sociales plus ou moins explicites. Martineau, H. et Gomart, E. (2001) Les nuisances liées aux drogues : la politique néerlandaise, *Questions pénales*, **14**, (1).

⁵⁹ Les nuisances en relation avec les drogues sont généralement les suivantes : seringues usagées abandonnées dans des lieux publics ; usagers consommant dans des lieux publics au vu de tous les passants ; échanges de drogues (trafic) dans des espaces publics ; groupes d'usagers qui « traînent » dans les espaces publics et notamment les entrées d'immeubles ; usagers qui mendient ; usagers proposant des substances aux passants. Renn, H. et Lange, K.-J. (1995) Quartiers urbains et le milieu des drogues, une enquête comparative des nuisances dues aux scènes ouvertes de la drogue dans les grandes villes européennes, Commission Européenne.

⁶⁰ LOI n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 / NOR: INTX0100032L

La même LSQ interdit l'occupation des espaces communs des immeubles d'habitation (article 52 modifiant l'article 126-1 et 126-2 du code de la construction et de l'habitation⁶¹). Mais il est encore trop tôt pour être en mesure de connaître les répercussions de cette mesure sur les attroupements qu'elle vise.

Dans le cadre plus spécifique de la lutte contre les drogues et prévention des dépendances, le plan triennal 1999-2001 (prorogé en 2002) fait le constat que les structures d'accueil et d'aide de proximité aux usagers de drogues marginalisés « *sont souvent mal acceptées par les riverains qui, souvent sous-informés, ne supportent pas le regroupement de toxicomanes très marginalisés en un seul lieu* » (MILDT, 1999) et préconise la création d'équipes mobiles de proximité dans les quartiers les plus en difficultés.

A ce jour, cinq équipes ont été créées, dont les objectifs sont d'une part une amélioration de la prise en charge des usagers actifs et marginalisés et d'autre part, une amélioration de l'acceptabilité par les riverains des politiques de réduction des risques et des dommages à la suite d'un travail d'information et d'échanges. La première équipe de proximité (« Coordination 18 ») créée en 1999 a fait l'objet d'une évaluation en 2000-2001 (résultats détaillés ci-après).

Résultats / évaluation

Les formes de nuisances ne rentrent généralement pas dans des rubriques pénales et ne font pas souvent l'objet de dépôt de plainte ; les statistiques policières ne sont donc pas d'un grand recours pour étudier ce phénomène, qui peut davantage être rapproché des enquêtes de victimation. De plus, les nuisances s'exercent généralement au sein d'un espace géographique très localisé, il n'est donc pas envisageable de généraliser les résultats observés localement. Enfin, comme pour le sentiment d'insécurité, il est vraisemblable que certaines catégories de population y soient plus sensibles (Peretti-Watel, 2000; Lagrange, 2001; Robert et Pottier, 2001; Pottier *et al.*, 2002). On sait également que les perceptions des usagers de drogues par la population générale résultent « *de la manière dont les individus jugent la déviance sous toutes ses formes, et donc de la valeur qu'ils accordent à l'ordre social institué que transgresse cette déviance particulière* » (F. Beck et Peretti-Watel, 2000).

Faute de pouvoir s'appuyer sur les statistiques administratives courantes (police, justice) pour qualifier l'ampleur des nuisances causées par l'usage de drogues, une revue de la littérature nationale a été effectuée. Les informations récoltées sur le sujet sont parcellaires. Les rares enquêtes de terrain qui existent sont très localisées et l'on ne peut guère que s'appuyer sur quelques témoignages et certaines évaluations des perceptions.

« Scènes ouvertes de drogues » en zone urbaine

L'évaluation des nuisances dans le quartier de la Goutte d'Or

Une enquête menée en 1994, dans 6 villes européennes différentes (Amsterdam, Hambourg, Rotterdam, Paris, Barcelone, Londres) cherche à déterminer dans quelle mesure la population d'un certain quartier (celui de la Goutte d'Or dans le cas de Paris) est exposé à

⁶¹ « Art. L. 126-2. - Les propriétaires ou exploitants d'immeubles à usage d'habitation ou leurs représentants, qui satisfont à l'obligation mentionnée par l'article L. 127-1, peuvent également, en cas d'occupation des espaces communs du bâti par des personnes qui entravent l'accès et la libre circulation des locataires ou empêchent le bon fonctionnement des dispositifs de sécurité et de sûreté ou nuisent à la tranquillité des lieux, faire appel à la police ou à la gendarmerie nationales pour rétablir la jouissance paisible de ces lieux »

des « scènes ouvertes de drogues »⁶² et dans quelle mesure celles-ci sont considérées comme une nuisance (Renn et Lange, 1995). Résidents, commerçants, policiers et toxicomanes, personnes prostituées et sans abri de chaque quartier ont été interrogés.

Dans ce quartier parisien du 18^{ème} arrondissement, 87 % des résidents ont remarqué des usagers de drogues et 73 % citent ces usagers comme une nuisance en général. Les incidents vécus comme les principales nuisances sont en premier lieu, l'usage de drogues en public (94,5 %), l'abandon de seringues (94 %), et enfin la présence d'usagers de drogues dans les halls d'immeuble (93,3 %). Il s'avère que les nuisances perçues par les résidents sont étroitement liées à la visibilité de la « scène ouverte ». Dans le cas de la Goutte d'or, le niveau de nuisance⁶³ consécutif à la présence de la scène ouverte est cependant estimé relativement bas (comme à Barcelone et Londres) contrairement à certains autres quartiers de villes hollandaises.

La principale limite de ce type d'enquête est que ses résultats reflètent une situation locale et ponctuelle qui n'est en aucun cas généralisable à l'ensemble des quartiers en difficulté.

Les investigations menées au sein des sites TREND

Par l'intermédiaire d'investigations ethnographiques, plusieurs sites du dispositif TREND (tendances récentes et nouvelles drogues) ont pu mettre en évidence l'existence de « scènes ouvertes » sans pour autant que des problèmes avec les riverains soient soulignés (sauf à Paris dans un ou deux quartiers très limités). La visibilité du cannabis (usage et trafic) est rapportée par de nombreux sites (Rennes, Toulouse, Paris, Bordeaux, Lyon, Guyane, Martinique). Le recensement de scènes ouvertes d'héroïne est rare, alors que des scènes ouvertes de Subutex® sont plus fréquentes (Lyon, Paris, Toulouse, Bordeaux, Rennes).

La réappropriation de l'espace public : le collectif anti-crack

En 2001, une « scène ouverte » de crack s'installe dans une rue du 19^{ème} arrondissement de Paris. « *Pour reconquérir l'espace public et obtenir de la police la dispersion de la scène ouverte* » (Collectif anti-crack, 2002), commerçants et habitants s'unissent, donnant naissance au Collectif anti-crack. Au terme de 4 manifestations, le collectif obtient la fermeture de la « scène » et organise à partir de 2002 des tournées de rue avec des pères de familles habitant le quartier qui ont pour objectifs :

- de faire en sorte que les habitants se réapproprient l'espace public du quartier ;
- d'organiser les jeunes du quartier contre la drogue ;
- de prolonger les premiers échanges engagés avec les toxicomanes ;
- de fermer 3 « *repaires* » de crack dans lesquels le trafic s'est replié et de reloger les familles qui y habitent.

Au terme de ces différentes actions « *l'espace public est largement réapproprié... dans les rues le trafic est toujours là mais fluctuant, tantôt à un coin, tantôt à un autre... le trafic est toujours présent mais sur la défensive et s'appuie sur des bases arrières (les « crack house ») qu'il faut détruire* » (Collectif anti-crack, 2002). Le collectif s'est dissout en septembre 2002, après la fermeture des « *repaires* » de crack et le relogement des familles.

⁶² Est entendu comme « scène ouverte de drogues » ou « milieu ouvert de la drogue » : un lieu où usagers et dealers se rencontrent et s'installent de manière plus ou moins concentrée, espace généralement accessible, et où ils sont facilement remarqués par d'autres personnes.

⁶³ La nuisance est mesurée par la moyenne des impressions subjectives des désagréments déclarées par les individus. La valeur moyenne de la distribution statistique des désagréments représente le niveau de nuisance dans la ville.

Incivilités

Un sondage réalisé pour la Préfecture de Police de Paris en 1998, interroge les parisiens sur les incivilités les plus « supportables »⁶⁴.

Même si la qualité de la formulation peut laisser à désirer, il apparaît assez logiquement que les atteintes à la personne physique sont les moins supportables, suivies des dégradations matérielles. L'abandon de seringues usagées, seule nuisance directement liées à l'usage de drogue sur laquelle les parisiens étaient interrogés, est jugé comme insupportable par la population parisienne (10 % le déclarent supportable) sans que l'on sache dans quelle mesure les répondants y sont exposés.

A titre de comparaison, le racolage et l'exhibitionnisme sexuel sont également qualifiés d'insupportable (10 % le déclarent supportable) mais moins que les insultes et les provocations (12 % les déclarent supportables), les dégradations de véhicules (16 % les déclarent supportables), les nuisances sonores (28 % les déclarent supportables) ou encore les regroupements d'individus sans activité dans les lieux publics ou les parties communes d'immeubles (44 % les déclarent supportables).

Mise en place de la politique de réduction des risques

« Coordination 18 » est un dispositif né en 1999 qui a pour mission d'assurer une médiation sociale entre les parties concernées par les nuisances liées à la toxicomanie – usagers de drogues, riverains, commerçants, etc. – et la police. Entre 2000 et 2001, un an après sa mise en place, le fonctionnement et les actions de cette structure ont fait l'objet d'une évaluation (Fayman S. et al, 2003). Il en ressort que le dialogue social avec les riverains n'a pas suffisamment mobilisé l'équipe en place alors qu'il semble être la solution la plus consensuelle pour les amener à accepter dans leur environnement local l'implantation de structures de « première ligne ».

Deux ans après l'évaluation, Annick Lepetit (Maire du 18^{ème} arrondissement entre 2001 et 2003, Députée de Paris depuis 2002) fait le constat que l'attitude des habitants a changé grâce notamment à la présence de « Coordination 18 » dans le quartier, confirmant ainsi que le dialogue et la concertation sont des éléments incontournables de politique de réduction des risques : « *les habitants ont évolué, aujourd'hui ce sont les nuisances qu'ils condamnent et non pas la présence des structures de bas seuil, ce n'est pas dû au hasard mais au dialogue et à l'information* » (Bonnin, 2002). Ce discours est à nuancer au vu des événements d'avril 2003 : les habitants du quartier, avec l'appui du conseil d'arrondissement, se sont opposés, en obtenant gain de cause, à l'installation d'un centre de soins pour personnes sans abri incluant également un programme d'échange de seringues.

Les conflits qui peuvent naître entre les résidents et les promoteurs de services de réduction des risques relèvent, avant tout, du droit de l'espace urbain (Benech-le-roux, 2001) et sont plus connus sous l'appellation NIMBY⁶⁵. Selon Gibier (2002, p.37), l'apparition du syndrome NIMBY au sein de la population française « *ne veut pas dire que le français moyen est « contre le soin » et donc « pour le répressif » [...] mais pour une représentation simpliste du soin qui fait disparaître le problème, qui enlève la visibilité du problème. Et cela n'est guère réaliste.* ».

Les différentes enquêtes menées en population générale sur les opinions et les perceptions des français sur les drogues montrent en effet que les enquêtés soutiennent massivement

⁶⁴ Sondage réalisé par Ipsos, janvier 1998, 1 004 personnes représentatives de la population de Paris, âgées de 18 ans et plus. Cité dans Roché, S. (2000) La théorie de la "vitre cassée" en France : incivilités et désordres en public, *Revue Française de Science Politique*, 50, (3).

⁶⁵ NIMBY : "not in my back yard" / "pas dans mon jardin". La théorie décrite sous le terme de syndrome « NIMBY » est simple : « *l'implantation de tout équipement collectif crée des nuisances pour les riverains proches de l'équipement alors qu'ils n'en tirent pas d'avantages directs. Ceux-ci auront donc comme réaction naturelle et égoïste de refuser le projet et de réclamer qu'il se fasse ailleurs* ». Jobert, A. (1998) L'aménagement en politique ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général, *Politix*, (42), 67-92.

les différentes actions de la politique de réduction des risques (F. Beck et Peretti-Watel, 2000; F. Beck *et al.*, 2003a). A la question « *la loi prévoit la création de centres de soins pour les toxicomanes en concertation avec les mairies, les hôpitaux, la police et les habitants* » seulement 4,7 % des enquêtés déclarent être contre. Mais dès lors que l'installation d'un lieu d'accueil se fait plus concrète, « *et seriez-vous d'accord avec l'ouverture d'un tel centre dans votre quartier* », 21,5 % s'y opposent.

Les éléments de connaissance sur les « nuisances publiques » liées à l'usage de drogues sont rares et épars, ce qui laisse penser que ces nuisances ne sont pas fréquentes. Cependant, à travers les enquêtes d'opinions et de perceptions sur les drogues illicites et quelques cas médiatisés, on a pu constater l'existence ponctuelle du syndrome NIMBY. La prochaine enquête de victimation (2005) menée conjointement par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) et l'Observatoire national de la délinquance (OND) devrait apporter de nouveaux éléments car des questions sur la visibilité de faits liés à l'usage de drogues illicites ou d'alcool et le degré de gêne occasionné sont prévus dans le questionnaire⁶⁶.

Juin 2004

Dominique Lopez

OFDT

dolop@ofdt.fr

⁶⁶ L'enquête de victimation est un questionnaire (partie variable) ajouté à la partie fixe de l'enquête permanente sur les conditions de vie des ménages (EPCVM) menée par l'INSEE.