

Un tournant essentiel dont on célèbre aujourd'hui les cinq ans.

Prévention de la délinquance et pouvoir municipal - Cinq ans après, état des lieux

par Christophe Daadouch*

Le maire anime, sur le territoire de la commune, la politique de prévention de la délinquance et en coordonne la mise en œuvre⁽¹⁾. Cette disposition de la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance marque un tournant essentiel dont on célèbre aujourd'hui les cinq ans.

L'idée est relativement simple : en détectant le plus en amont possible les comportements inquiétants, on permettrait d'éviter qu'ils dérivent vers une réelle délinquance. Et, du coup, ce repérage a lieu le plus en amont sur l'échelon institutionnel, le plus en proximité : la mairie.

Certes, le maire s'était déjà vu accorder des prérogatives en la matière, mais elles étaient jusqu'alors limitées et il ne se voyait pas reconnu la qualité de coordonnateur.

Désormais toute une palette d'informations est censée lui remonter (I), et une large gamme de réponses est mise à sa disposition pour assurer cette fonction (II).

L'heure d'un premier bilan de ce tournant législatif est venue. Quelles sont les modifications successives apportées à cette loi pour la rendre plus effective ? Les craintes émises en 2007 étaient-elles finalement fondées ?

I. La centralisation d'informations

Diverses lois, et principalement celle du 5 mars 2007, permettent au maire de collecter des informations judiciaires, sociales ou scolaires sans que le secret professionnel puisse lui être opposé, qu'il s'agisse du secret applicable tant aux magistrats, aux travailleurs sociaux qu'aux forces de police.

Il peut être informé en direct – en sa qualité de maire – ou via deux outils principaux qu'il préside : le Conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) et le Conseil pour les droits et devoirs des familles (CDDF).

1. La centralisation d'informations policières

Comme coordonnateur de la politique de prévention de la délinquance, le maire est destinataire de nombre d'informations émanant des forces de police et du préfet.

La loi précise d'ailleurs que «le maire est informé sans délai par les responsables locaux de la police ou de la gendarmerie nationale des infractions causant un trouble à l'ordre public commises sur le territoire de sa commune»⁽²⁾. On avouera que cette notion de «trouble à l'ordre public» est très large et touche une gamme d'infractions allant du vol avec violence jusqu'à la dégradation de biens, en passant par l'agression sexuelle. Est ici en substance particulièrement visée la délinquance des mineurs, par définition plus visible et sensible que, par exemple, la délinquance en col blanc.

Précisons au demeurant que l'extension des pouvoirs des polices municipales, et surtout leur multiplication, font que le

maire dispose d'informations en direct émanant de services qui sont sous sa propre autorité.

Quant aux caméras de vidéosurveillance qui se sont développées tant par les allègements législatifs successifs que par les incitations financières, elles donnent au maire un droit de regard sans précédent sur ses habitants. Dans nombre de villages aujourd'hui suroccupés, tel Baudinard-sur-Verdon (Var) avec douze caméras pour 120 habitants, c'est le maire lui-même qui dispose des écrans de contrôle dans son bureau.

2. Le maire destinataire d'informations judiciaires

a) L'accès aux suites judiciaires via le parquet

La loi du 5 mars 2007 a étendu l'accès aux informations judiciaires par les maires déjà prévu par la loi Perben II de 2004⁽³⁾, mais qui n'étaient alors que facultatives. Il est ainsi aujourd'hui sys-

* Juriste, formateur dans les collectivités territoriales et dans les écoles de travail social.

(1) Art. L132-4 du Code de sécurité intérieure.

(2) Art. L.132.3 du Code de sécurité intérieure.

(3) Loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.

Dans cette logique d'extension de l'accès aux informations d'ordre judiciaire

tématiquement informé à sa demande, par le procureur de la République, des classements sans suite, des mesures alternatives aux poursuites, des poursuites, des jugements définitifs, des appels interjetés lorsque ces décisions concernent des infractions causant un trouble à l'ordre public⁽⁴⁾ ou lorsque ces infractions ont été signalées par lui en application de l'article 40 du Code de procédure pénale⁽⁵⁾. La seule limite à ces informations porte sur le secret de l'instruction.

Pour que le maire puisse toutefois demander de telles informations, encore faut-il qu'il ait à connaître de telles infractions. Il le sera principalement par la police (voir *supra*). De plus, la loi prévoit que le procureur de la République peut spontanément porter à sa connaissance toutes les mesures ou décisions de justice, tant civiles que pénales, dont la communication paraît nécessaire à la mise en œuvre d'actions de prévention, de suivi et de soutien, engagées ou coordonnées par l'autorité municipale.

Afin d'encadrer de tels partages, diverses circulaires précisent qu'ils peuvent donner lieu à des conventions ou chartes entre le procureur et les maires. À titre indicatif, une convention nationale a même été signée entre le ministère de la Justice et l'Association des maires de France.

Par ailleurs, et pour mieux informer les maires des procédures judiciaires et de leurs résultats, les cinquante TGI les plus importants sont dotés, depuis 2011, de correspondants justice-ville.

Une circulaire interministérielle du 28 octobre 1997 relative à la mise en œuvre des contrats locaux de sécurité (CLS)⁽⁶⁾ visant à «rendre plus simples et plus directes les relations entre les parquets et les municipalités» permettaient déjà que «soient nommément désignés tant au sein des communes qu'au sein des parquets, des interlocuteurs permanents afin de permettre une meilleure adaptation de la politique pénale et une meilleure compréhension de celle-ci par les élus et la population».

La loi de 2007 et le plan national de prévention de la délinquance étendent donc ce dispositif.

b) L'étape suivante : l'accès aux informations relatives aux auteurs d'infractions sexuelles ?

Dans cette logique d'extension de l'accès aux informations d'ordre judiciaire, une forte pression est exercée par les maires afin qu'ils soient informés de la présence sur leur commune d'un habitant qui a été condamné pour une infraction sexuelle.

Lisons l'entretien que donnait **Jacques Pélissard**, président de l'Association des maires de France (AMF)⁽⁷⁾ : «il faut aller plus loin et que les maires soient également informés de l'arrivée dans leur commune d'un condamné pour acte pédophile. Si le maire est informé par le parquet ou le juge d'application des peines que Monsieur Dupont ou Durand, condamné pour pédophilie, vient s'installer sur sa commune, il pourra connaître le lieu d'habitation du condamné et vérifier s'il est à proximité d'une école ou d'une assistante maternelle qui garde des enfants. Le maire est un officier de police judiciaire tenu par le secret professionnel. Les travailleurs sociaux sont tenus à la même discrétion. Partager ce genre d'information confidentielle permettrait de veiller à la bonne conduite du condamné envers les enfants du voisinage».

Cette revendication a pris la forme d'un amendement au projet de loi, porté par Richard Maillié et soutenu par près de 200 députés, déposé en novembre 2009⁽⁸⁾. Dans un article unique il prévoyait que : «Le maire est également informé, à sa demande, par le procureur de la République, de l'installation sur le territoire de sa commune de toute personne condamnée pour viol(s), agression(s) sexuelle(s), acte(s) de barbarie ou tortures». Ce qui, on le constate, va bien au-delà de la pédophilie...

Même s'il ne fut finalement pas discuté au Parlement, ce projet n'a pas complètement disparu et réapparaît à chaque nouvelle loi pénale. Ce fut le cas lors de la loi pénitentiaire de novembre 2009, de la loi du 10 mars 2010 tendant à amoindrir le risque de récidive criminelle ou lors de l'examen de la récente loi sur l'exécution des peines.

Présenté par les mêmes deux cents parlementaires, cet amendement a eu le privilège de bénéficier de l'appui du ministre de la Justice : «Un certain nombre d'événements ont montré la nécessité pour les autorités publiques de pouvoir partager entre elles, lorsque cela s'avère nécessaire, les informations dont elles disposent [...]

On n'imagine pas que l'on puisse aboutir à la situation que la seule personne de la commune qui ne saurait pas serait le maire [...] il sera le seul à savoir et ne pourra en parler à personne. On n'imagine pas le maire allant se rouler par terre devant le préfet pour interdire l'installation dans sa commune de telle ou telle personne. Ce serait contraire à la Constitution. Les gens viendront, s'installeront librement, mais le maire assumera ses responsabilités et prendra ses décisions en fonction des informations demandées»⁽⁹⁾.

Que les temps changent si vite ! Avant d'être ministre, le même **Michel Mercier** s'était pourtant opposé, en sa qualité de président de Conseil général, aux partages d'informations entre les maires et les travailleurs sociaux au nom du respect de la vie privée et des libertés individuelles.

Finalement, cet amendement fut rejeté. Pas tant sur le fond et les risques en matière de libertés individuelles qu'il ferait courir, mais plutôt au regard des conséquences juridiques qu'il ferait porter aux maires.

(4) Art. L. 2211-3 du Code général des collectivités territoriales.

(5) Voy. *infra*.

(6) Ministère de l'Intérieur, NOR : INTK9700174C.

(7) Entretien diffusé sur LCI le 18 janvier 2008.

(8) Amendement rejeté (loi n° 2010-242 du 10 mars 2010 tendant à amoindrir le risque de récidive criminelle et portant diverses dispositions de procédure pénale ; dossier législatif : <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pj109-111.html>). Proposition de loi n° 3230 visant à donner la possibilité aux maires d'être informés de l'installation sur leur commune d'un condamné sous surveillance judiciaire ou sous surveillance de sûreté.

(9) Débat Assemblée nationale, 11 janvier 2012.

Un professionnel de l'action sociale est tenu d'informer le maire

Le rapporteur, **Jean-Paul Garraud** (UMP) de la loi va réussir à convaincre ses collègues du «piège» de cette information : «*Que peut faire le maire de cette information ? En réalité, pas grand-chose. Il risque de se retrouver dans la situation délicate d'avoir été informé de l'arrivée dans sa commune d'un individu présentant éventuellement une certaine dangerosité qui fait, par ailleurs, l'objet de contrôles dans le cadre d'une surveillance judiciaire ou de sûreté, mais de ne pouvoir en parler à quiconque ni de pouvoir agir.*

Si, par malheur, l'individu en question commet à nouveau des faits, ce qui peut malheureusement arriver, les victimes potentielles pourront se retourner contre le maire et lui dire qu'il n'a rien fait alors qu'il était au courant [...]

Je le répète, je ne voudrais pas que le maire soit la première victime d'une intention qui, si elle est bonne au départ, peut finalement se retourner contre lui».

3. Le maire, destinataire d'informations sociales

Sans qu'il soit lieu ici de reprendre dans le détail une disposition très critiquée, mais aussi largement commentée dans cette revue, précisons ce que sont ses deux grands principes en ce qui concerne les élus locaux ⁽¹⁰⁾ :

- un partage d'informations des professionnels d'action sociale avec le maire ;
- la désignation par ce dernier d'un coordonnateur d'action sociale lorsque plusieurs professionnels accompagnent une famille.

Le partage d'informations avec le maire

L'article L. 121-6-2 du Code de l'action sociale et des familles prévoit qu'un professionnel de l'action sociale est tenu d'informer le maire lorsque l'aggravation des difficultés sociales, éducatives ou matérielles d'une personne ou d'une famille appelle l'intervention de plusieurs professionnels. Il est dès lors délié du secret professionnel.

Le coordonnateur d'action sociale

Lorsque l'efficacité et la continuité de l'action sociale le rendent nécessaire, le maire désigne parmi les professionnels qui interviennent auprès d'une même personne ou d'une même famille un coordonnateur, après accord de l'autorité dont il relève et consultation du président du Conseil général.

Le coordonnateur est soumis au secret professionnel dans les conditions prévues aux articles 226-13 et 226-14 du Code pénal. Il pourra toutefois révéler au maire et au président du Conseil général (ou leurs représentants) les informations confidentielles qui sont strictement nécessaires à l'exercice de leurs compétences. Dans ce cas, ces derniers ne peuvent communiquer lesdites informations à des tiers sous peine des sanctions prévues à l'article 226-13 du Code pénal.

Quels effets ?

Malgré son caractère obligatoire («*informer le maire*»), cette disposition a eu de faibles impacts et les partages nominatifs restent rares. Il faut dire qu'elle ne prévoit pas de sanctions et repose sur le critère «*d'aggravation*» laissé à l'interprétation des professionnels de terrain. Or ces derniers n'entendent pas porter atteinte au secret professionnel auquel certains sont assujettis et à la relation de confiance avec les usagers qui leur est commune. Il le ferait probablement s'il le jugeait profitable aux usagers. Mais cinq ans après la réaction première reste la même : qu'est-ce que le maire peut apporter comme réponse à une situation sociale aggravée ?

De nombreuses publications du **Conseil national des villes** pointent pour les regretter ces réticences ⁽¹¹⁾. Pour y répondre, le **Plan national de prévention de la délinquance** prévoyait deux réponses :

- l'élaboration d'une charte déontologique en liaison avec le Conseil supérieur du travail social pour le «*partage d'informations nominatives dans le respect du secret professionnel*» qui serait ensuite déclinée dans des chartes départementales ⁽¹²⁾ ;
- la mise en place d'une équipe pluridisciplinaire, composée de travailleurs sociaux, policiers, personnels éducatifs, créée pour le soutien et l'appui aux groupes d'échanges d'information qui pourrait intervenir à la demande du maire.

Présentée en juin 2010 la charte, largement critiquée sur le fond et la forme ⁽¹³⁾, apporte une clarification et introduit une ambiguïté. Clarification en précisant que «*l'échange porte sur "les faits et informations à caractère confidentiel", mais à l'exclusion des informations à caractère secret au sens de l'article 226-13 du Code pénal*».

Elle confirme que la loi n'a pas introduit de dérogation au secret professionnel dans ce cadre. Pour autant, et c'est là l'ambiguïté, elle précise aussitôt qu'il «*appartient à chacun des membres des groupes de déterminer en conscience et au cas par cas si une information qu'il détient relève ou non du secret professionnel dont la révélation est sanctionnée par le Code pénal*».

Quant au groupe national de professionnels d'action sociale mobilisable par le maire, il n'a pas à notre connaissance été installé. Dans tous les cas, on ne voit pas quelle légitimité pourrait lui permettre d'intervenir auprès des professionnels d'action sociale locaux.

4. La centralisation d'informations scolaires

La loi de prévention de la délinquance a permis au maire de mettre en place un fichier informatique relatif à l'obligation

(10) Le législateur légalise ici également le partage d'informations entre professionnels d'action sociale comme il l'a fait en 2002 en droit médical ou dans la réforme de la protection de l'enfance.

(11) Voir par exemple l'avis du 12 mars 2009.

(12) Les plans départementaux de prévention de la délinquance ont quasiment tous «*copié-collé*» la charte nationale conformément aux orientations ministérielles.

(13) Voir ANAS, «*Analyses et préconisations pour une "bonne pratique" de la Charte déontologique du partage d'informations au sein des CLSPD*» ; <http://www.anas.fr>, 6 juillet 2010.

Une incertitude demeure sur le type d'informations qui y sont échangées

scolaire⁽¹⁴⁾ dont le contenu est défini par un décret du 14 février 2008⁽¹⁵⁾.

Alimentées par les informations données par la Caisse d'allocations familiales (CAF), l'inspection d'académie et le chef d'établissement scolaire, les données de ce fichier sont accessibles aux mêmes personnes ainsi qu'aux élus locaux, au coordonnateur précité et au Conseil général.

Par ailleurs, lorsque le directeur de l'établissement d'enseignement saisit l'inspecteur d'académie afin que celui-ci adresse un avertissement aux personnes responsables de l'enfant, il en informe le maire de la commune dans laquelle l'élève est domicilié.

Enfin, l'autorité académique communale au maire la liste des élèves domiciliés dans la commune pour lesquels un avertissement a été notifié.

5. Le Conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance, pourvoyeur d'informations (CLSPD)

Outil le plus ancien il est l'héritier des conseils communaux de prévention de la délinquance (CCPD) créés en 1983. En 2002, les CLSPD remplacent les CCPD. C'est pour l'essentiel, une nouvelle fois, la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance qui lui donne sa forme actuelle et le rend obligatoire dans les communes de plus de 10 000 habitants et dans les communes comprenant une zone urbaine sensible⁽¹⁶⁾. Elle prévoit surtout des partages d'informations nominatives entre les divers partenaires du CLSPD.

Son rôle

Le CLSPD constitue un cadre de concertation qui entend définir les priorités de la lutte contre l'insécurité et de la prévention de la délinquance dans la commune. À cette fin, il peut élaborer un contrat local de sécurité ou proposer des actions de prévention ponctuelles dont il assure le suivi et l'évaluation⁽¹⁷⁾.

Sa composition

Le décret du 23 juillet 2007⁽¹⁸⁾ prévoit que le CLSPD comprend le maire, le pré-

fet, le procureur, le président du Conseil général, des représentants des services de l'État (directeurs départementaux de la protection judiciaire de la jeunesse, directeurs des services pénitentiaires d'insertion et de probation...), ainsi que des représentants d'associations, établissements ou organismes œuvrant notamment dans les domaines de la prévention, de la sécurité, de l'aide aux victimes, du logement, des transports collectifs, de l'action sociale ou des activités économiques, désignés par le président du CLSPD. Enfin, le CLSPD peut associer des personnes qualifiées en tant que besoin.

Partage d'informations générales ou individuelles ?

Même si le CLSPD «favorise l'échange d'informations entre les responsables des institutions et organismes publics et privés concernés», une incertitude demeure sur le type d'informations qui y sont échangées : informations générales ou plutôt personnalisées et relatives à des situations individuelles ?

Afin de favoriser les partages d'informations individuelles, la loi de 2007 prévoit que le CLSPD peut constituer en son sein un ou plusieurs groupes de travail et d'échange d'informations à vocation territoriale ou thématique.

La loi ajoute que «les faits et informations à caractère confidentiel échangés dans le cadre de ces groupes de travail ne peuvent être communiqués à des tiers»⁽¹⁹⁾. Ce qui sous-entend donc qu'on y parle de cas individuels. C'est d'ailleurs l'interprétation qu'en fait le secrétariat général au comité interministériel de prévention de la délinquance dans une note aux maires datée d'octobre 2011.

Ces groupes thématiques auront deux types d'échanges :

- «- les informations d'une certaine généralité (par exemple, au sein d'un groupe de travail sur la thématique des violences intrafamiliales, il s'agira d'éléments relatifs à la nature des infractions commises, leurs éléments factuels communs, leur localisation, leur évolution quantitative sur le ressort, le traitement des mains-courantes, la qualité des ressources associatives, etc.) ;
- certaines informations relatives à des situations individuelles, personnelles ou familiales (par exemple, afin de s'assurer qu'elles font l'objet d'un accompagnement par un ou plusieurs services)».

Le plan 2010-2012 relatif à la prévention de la délinquance cible clairement les situations individuelles et parmi celles-ci les mineurs délinquants : «Le suivi individuel des mineurs penchant vers la délinquance sera assuré dans le cadre des groupes d'échange et d'information des CLSPD».

Quant à ceux déjà bien entrés dans la délinquance, le partage doit se faire dans le cadre des trinômes judiciaires (PJJ, parquet, siège) lancés par ce plan et par une circulaire de 2010⁽²⁰⁾.

Dans tous les cas, en dépit de cette «sur-réglementation» des partages, nombre de professionnels sont restés réticents à l'idée d'échanger sur des situations nominatives. La loi LOPSI de 2011⁽²¹⁾ entendait pourtant offrir des garanties supplémentaires, en précisant que l'échange d'informations serait réalisé selon les modalités prévues par un règlement intérieur établi par le CLSPD sur la proposition des membres du groupe de travail⁽²²⁾.

(14) Art. L.131.6 du Code de l'éducation.

(15) Décret n° 2008-139 du 14 février 2008 pris pour l'application de l'article L. 131-6 du Code de l'éducation et de l'article L. 222-4-1 du Code de l'action sociale et des familles.

(16) Règlementé aux articles L.132.4 et 132.5 du Code de sécurité intérieure.

(17) Il existe actuellement près de 900 CLSPD et autour de 400 contrats locaux de sécurité.

(18) Art. D2211-2 du Code général des collectivités territoriales.

(19) Art. L.132.5 du Code de sécurité intérieure.

(20) Circulaire du 22 juillet 2010 relative à la mise en œuvre d'instances tripartites de coordination des acteurs de la justice des mineurs

(21) Loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure.

(22) Loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure. Le secrétariat général du CIPD propose même un modèle type sur son site.

Malgré cela, les seuls espaces qui ont pu permettre des échanges furent des groupes thématiques au sein des CLSPD composés exclusivement de travailleurs sociaux. On pense, à titre d'exemple, à des formules du type «*Groupes sociaux éducatifs*» (GSE) qui fonctionnent à Lille ou Tourcoing.

6. Les GTLD

Le maire peut également être amené à participer à des Groupes de traitement local de la délinquance (GTLD). Sans base légale, ces instances ont été créées par une circulaire interministérielle du 28 octobre 1997⁽²³⁾. Souvent installés à l'initiative des procureurs de la République dans les zones difficiles, ils fonctionnent en principe pendant une durée limitée (de douze à dix-huit mois). Réunissant en général mensuellement le maire, le procureur, le commissaire de police, cet espace permet de passer en revue les événements écoulés et les suites judiciaires données.

Le Conseil pour les droits et devoirs des familles (CDDF)

Disposition phare de la loi relative à la prévention de la délinquance de 2007, le Conseil pour les droits et devoirs des familles a fait depuis l'objet d'une extension législative par la loi LOPSI II du 14 mars 2011. Initialement facultatif, cet outil est devenu obligatoire pour les près de 120 communes de plus de 50 000 habitants.

Il faut dire que le bilan fait avant son extension obligatoire montrait le faible enthousiasme à la mise en place de cet outil : une trentaine de communes, dont Évry (ville du récent ministre de l'Intérieur), ont jugé cet outil adapté avant qu'il ne s'impose à eux.

Son caractère obligatoire et la mise en ligne en mai 2011 par le comité interministériel de prévention de la délinquance d'un guide : «*Aide à l'installation d'un CDDF*» ont, depuis lors, participé à l'extension relative de cet outil⁽²⁴⁾.

Lors de la discussion récente à propos de la loi relative à l'exécution des peines⁽²⁵⁾ (*sic*) il fut même proposé d'étendre l'obligation aux communes de moins de 10 000 habitants, avant que le rapporteur

remarque dans un sursaut de vigilance le faible lien entre l'amendement et le sujet même de la loi.

La composition du CDDF

Selon la loi, le CDDF est présidé par le maire ou son représentant. Il peut comprendre des représentants de l'État dont la liste est fixée par décret, des représentants des collectivités territoriales et des personnes œuvrant dans les domaines de l'action sociale, sanitaire et éducative, de l'insertion et de la prévention de la délinquance.

Au titre des collectivités locales, c'est évidemment plus le Conseil général que la Région qui peut trouver sa place ici pour des raisons liées aux fonctions mêmes de ce Conseil.

Au titre de l'État, sont ici concernés le préfet ou son représentant (par exemple : directeur de cabinet, sous-préfet), le directeur départemental de la cohésion sociale et de la protection des populations ou son représentant, l'inspecteur d'académie, le directeur des services départementaux de l'éducation nationale, ou le représentant de son choix, par exemple, le principal de collège ou l'un des chefs d'établissements scolaires de la ville, ou un responsable «*vie scolaire*» désigné par lui.

Curieusement, le décret du 2 mai 2007⁽²⁶⁾ ne cite pas la Protection judiciaire de la jeunesse comme service de l'État pouvant participer à cette instance. Ce qui n'a toutefois pas empêché nombre de maires de solliciter ce service soit pour y siéger, soit pour éclairer des situations. Quant aux personnes œuvrant dans les champs sociosanitaire, éducatif, de l'insertion et de la prévention de la

délinquance, la liste est par définition très longue. Cela touche tant des acteurs municipaux (service jeunesse, police municipale...), que des associations (clubs de prévention, centres socio-culturels...), ou des dispositifs du type «*Programme de réussite éducative*». Ces acteurs n'ont pas toujours le choix d'y siéger ou pas, surtout lorsqu'ils relèvent de financements municipaux.

Et le secret professionnel dans tout cela ?

Étant entendu que tous les membres ne sont ni par profession, ni par leur mission soumis au secret professionnel, la loi prétend encadrer les pratiques : «*Les informations communiquées, le cas échéant, à ses membres ne peuvent être divulguées à des tiers sous peine des sanctions prévues à l'article 226-13 du Code pénal*». Qu'une quinzaine d'acteurs échangent entre eux ne serait pas en soi constitutif du délit de violation du secret professionnel. Seuls les partages hors du CDDF seraient punissables.

Mais posons la question en termes provocateurs : avec qui les acteurs du CDDF peuvent-ils échanger hors CDDF vu que tout le monde y siège ?

Quelles missions ?

Selon la loi le CDDF a deux missions principales :

- entendre une famille, l'informer de ses droits et devoirs envers l'enfant et lui adresser des recommandations destinées à prévenir des comportements susceptibles de mettre l'enfant en danger ou de causer des troubles pour autrui ;

(23) Circulaire du 29 octobre 1997 relative aux Contrats locaux de sécurité (J.O. du 30 octobre 1997).

(24) Le nombre de conseils des droits et devoirs des familles serait aujourd'hui de 230. Un tiers des communes de plus de 50 000 habitants [52 sur 129] disposent désormais d'un CDDF en état de fonctionnement [17] ou en cours de création [35] selon le comité interministériel relatif à la prévention de la délinquance. Réponse ministérielle au J.O. du 20 mars 2012, p. 2421. Une centaine de communes aurait des structures assimilées du type «*cellules de citoyenneté et de tranquillité publique*» qui se développent particulièrement en région Provence-Alpes-Côte d'Azur. Le CDDF étant une instance dont la création impose un formalisme et une publicité trop contraignants, certaines mairies ont préféré opter pour la constitution de «*cellule de citoyenneté et de tranquillité publique*».

(25) Loi n° 2012-409 du 27 mars 2012 de programmation relative à l'exécution des peines ; dossier législatif : <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl11-264.html>.

(26) Décret n° 2007-667 du 2 mai 2007 fixant la liste des représentants de l'État pouvant participer au conseil pour les droits et devoirs des familles institué par l'article L. 141-1 du Code de l'action sociale et des familles.

La loi ne précise pas les faits susceptibles de relever du rappel à l'ordre

- examiner avec la famille les mesures d'aide à l'exercice de la fonction parentale susceptibles de lui être proposées et l'opportunité d'informer les professionnels de l'action sociale et les tiers intéressés des recommandations qui lui sont faites.

Qui le saisit ?

L'expérience sur cinq communes montre que les CDDF interviennent sur deux sujets principaux : l'absentéisme scolaire et les incivilités ⁽²⁷⁾.

Dans le premier cas, les situations remontent de l'inspection académique.

Dans l'autre, ce sont les bailleurs sociaux, les transporteurs et la police municipale qui les signalent. Parfois les situations sont filtrées par le coordinateur du CDDF avant d'être évoquées, parfois elles y sont toutes analysées.

II. Les réponses municipales

Une fois ces informations collectées se pose la question de leur utilisation et des réponses que le maire peut apporter aux situations rencontrées.

Outre les réponses sociales classiques, via le centre communal d'action sociale, il dispose aujourd'hui d'une palette élargie de réponses parajudiciaires.

1. Le rappel à l'ordre ou un rappel à la loi qui ne dit pas son nom

La loi du 5 mars 2007 ⁽²⁸⁾ permet le prononcé d'un rappel à l'ordre.

Le maire ou son représentant au CCDF «peut procéder verbalement à l'endroit de leur auteur au rappel des dispositions qui s'imposent à celui-ci pour se conformer à l'ordre et à la tranquillité publics, le cas échéant en le convoquant en mairie», et ce «lorsque des faits sont susceptibles de porter atteinte au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité ou à la salubrité publiques».

«Le rappel à l'ordre d'un mineur intervient, sauf impossibilité, en présence de ses parents, de ses représentants légaux ou, à défaut, d'une personne exerçant

une responsabilité éducative à l'égard de ce mineur.»

2. Quels types d'infractions ? Constatées par qui ?

La loi ne précise pas les faits susceptibles de relever du rappel à l'ordre. Tout ce qui porte atteinte au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité ou à la salubrité publiques est susceptible de relever de ce type de réponse, qu'il s'agisse d'une incivilité ou d'une infraction pénale.

Prenons l'exemple du «squat de halls d'immeubles». Selon le secrétariat général du Comité interministériel de prévention de la délinquance (SG-CIPD), le maire peut «pratiquer un rappel à l'ordre à l'égard de jeunes qui troublent la tranquillité du voisinage. Il le fera alors sur un fondement juridique différent de celui de l'autorité judiciaire, qui est celui de l'article L 2212-2-1 du Code général des collectivités territoriales, qui exige la caractérisation d'un comportement qui porte atteinte au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité ou à la salubrité publiques».

À l'inverse, si ce squat «empêche délibérément l'accès ou la libre circulation des personnes ou le bon fonctionnement des dispositifs de sécurité et de sûreté», il s'agit d'une infraction pénale relevant du parquet ⁽²⁹⁾.

Du coup, puisque le rappel à l'ordre ne s'appuie pas sur une infraction pénale, sa constatation est pour le moins informelle : «les comportements révélés au maire pourront l'être par le bailleur, le voisinage, un médiateur ou un animateur, la police municipale, etc. Il

conviendra sur ce point toutefois de veiller à obtenir des informations assez précises, fiables et nominatives, qui pourront être reprises lors de l'entretien de rappel à l'ordre, notamment si les faits sont contestés».

La coordination avec la justice

Dans l'esprit de la loi, cette réponse vise à déjudiciariser des petites incivilités/infractions : «l'intervention du maire dans le cadre du rappel à l'ordre peut se situer à un niveau intermédiaire de premier avertissement». Le rapport Varinard de 2009 ⁽³⁰⁾ proposait déjà de déjudiciariser les premières infractions et en laisser le traitement, sous le contrôle du parquet, au maire et à une émanation du CLSPD.

Le maire devra donc s'assurer, «avant de pratiquer un rappel à l'ordre, que la justice n'envisage pas de poursuites judiciaires à l'encontre des mêmes personnes». Et pas seulement des poursuites d'ailleurs : il devra s'assurer que le parquet n'envisage pas un vrai «rappel à la loi», d'autres alternatives ou mesures de composition pénale sous peine d'un doublon bien ridicule.

De ce fait, le SG-CIPD recommande d'encadrer la pratique du rappel à l'ordre par la signature de protocoles avec le parquet local et d'aviser le procureur de la République des rappels à l'ordre envisagés surtout si «cette pratique devient régulière».

Sont même proposés des protocoles types ⁽³¹⁾ et fiches de transmission ⁽³²⁾. Le suivi individuel des rappels prononcés se fera alors «dans le cadre des réunions du CLSPD».

(27) Rapport IGAS novembre 2011, «Mission permanente d'évaluation de la politique de prévention de la délinquance».

(28) Art. L2212.2.1 du Code général des collectivités territoriales, devenu art. L132.7 du Code de sécurité intérieure.

(29) Art. L126-3 du Code de la construction et de l'habitation.

(30) «Entre modifications raisonnables et innovations fondamentales : soixante-dix propositions pour adapter la justice pénale des mineurs», rapport de la Commission Varinard, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/084000743-adapter-la-justice-penale-des-mineurs-entre-modifications-raisonnables-et-innovations> ; J. DEMALDENT-RABAUX et J.-L. RONGÉ, «La commission Varinard a rendu son rapport...», JDJ, n° 281, janvier 2009, pp. 25-37.

(31) Extrait du modèle type : «afin de coordonner le rappel à l'ordre avec les autres réponses pénales pouvant être apportées par le Parquet de ... il est convenu que la mise en place du rappel à l'ordre sera précédée d'une consultation du Parquet de ... quant à son opportunité. La consultation du Parquet par la Ville de ... se fera au travers d'une télécopie (ou courriel) adressé au Parquet à l'aide de l'imprimé en annexe».

(32) Modèle type : «Notre attention a été attirée par la Police Municipale sur les agissements de (Nom et Prénom, Né le, A, Demeurant). Exposé des faits. Conformément aux dispositions de l'article L2212-2-1 du Code général des collectivités territoriales, issu de l'article 11 de la loi du 5 mars 2007 sur la prévention de la délinquance, j'ai l'intention de lui adresser un rappel à l'ordre».

Le maire peut mettre en œuvre une transaction dont le but est la réparation du préjudice subi

Il est aussitôt précisé que «de nombreux maires fonctionnent en dehors d'un tel encadrement et en toute légalité, puisque la pratique du rappel à l'ordre correspond à l'exercice d'une prérogative de police municipale, propre et personnelle au maire. Et la loi n'impose pas au maire d'aviser le parquet quand il effectue un rappel à l'ordre».

Bref, essayons de coordonner, mais tant pis si chacun intervient dans son coin...

Un principe de contradictoire ?

Même si la convocation en vue du rappel à l'ordre ne prend aucun formalisme (lettre simple, recommandé ? délai ? élaboration d'un dossier et accès ?), le SG-CIPD précise toutefois que «la famille peut se présenter avec un avocat lors de l'entretien de rappel à l'ordre. Celui-ci pourra assister aux débats et prendre la parole».

Quel lien avec les autres outils ?

Le rappel à l'ordre est indépendant des autres outils. Une commune peut prononcer une telle réponse, même si elle ne s'est pas dotée d'un CLSPD ou d'un CDDF. Par contre en cas de mise en place du CDDF, le rappel à l'ordre peut être prononcé directement par le CDDF.

Quels développements ?

Combien de communes pratiquent aujourd'hui le rappel à l'ordre ? Difficile de le mesurer au regard du flou du ministère de l'Intérieur lui-même. Mi-juin 2011, il annonçait plus de 120 maires en réponse à une question parlementaire⁽³³⁾ pour en compter finalement 543 quelques jours plus tard dans un colloque⁽³⁴⁾.

Quel bilan en est-il tiré ? Les seuls bilans sont ceux du gouvernement qui en vante les mérites sans que l'on dispose d'une évaluation précise.

Malgré tout, le plan de prévention de la délinquance 2010-2012 prévoit l'extension des rappels à l'ordre, car «ce rappel à l'ordre permet d'apporter une réponse institutionnelle simple et rapide à des faits ne justifiant pas une réaction judiciaire».

Il est donc demandé aux parquets de proposer «aux maires ou aux associations représentatives des maires la conclusion



de conventions pour délimiter le champ de la procédure de rappel à l'ordre et vérifier la conformité de l'emploi de cette procédure avec les prérogatives de l'autorité judiciaire».

Dans son rapport sur l'application de la loi de mars 2007, le député **Bernard Reynès**⁽³⁵⁾ liste certaines pistes d'amélioration et questionnements.

Constatant le fort risque d'interférence avec le «rappel à la loi» susceptible d'être diligenté par le parquet, il propose de limiter les rappels à l'ordre aux actes n'ayant pas fait l'objet d'un dépôt de plainte de la part de la (des) victime(s), qu'il s'agisse d'une personne publique ou privée, ce qui imposerait l'échange d'informations entre la police municipale et les forces de police ou de gendarmerie nationale afin de vérifier l'absence de toute procédure judiciaire.

Le rapport interroge également la rigueur des échanges susceptibles d'entraîner le rappel à l'ordre qui devrait s'appuyer sur un «rapport d'information circonstancié établi par la police municipale dans lequel sont clairement consignées toutes les informations attestant de la réalité des faits et l'identité précise des protagonistes». Et ce, afin d'éviter «que

des mesures de rappel à l'ordre puissent être ordonnées sur la base de simples dénonciations ou de faits insuffisamment objectifs».

Le rapport Reynès propose également qu'avant tout rappel à l'ordre un premier avertissement puisse être adressé aux parents, avant de procéder à un rappel à l'ordre plus solennel. C'est seulement si cet avertissement était resté sans effet qu'un «rappel à l'ordre se justifierait alors pleinement».

Enfin, est évoqué le caractère solennel que doit revêtir cette réponse : «le rappel à l'ordre implique un certain "cérémonial" qui peut prendre la forme d'un document officiel lu en séance (à l'instar de ce qui est en vigueur pour le rappel à la loi) et peut justifier, aux côtés du maire, la présence des forces de l'ordre ou, au contraire, du référent social municipal selon les circonstances et la tonalité que l'on veut donner à la mesure. Par ailleurs, ce rappel à l'ordre, dans les situations impliquant des mineurs, peut également donner lieu à la remise officielle aux parents d'un document rappelant leurs devoirs en matière d'autorité parentale».

(33) J.O. Sénat du 15 juin 2011, p. 4773.

(34) Chiffre donné par Claude Guéant, ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration, 28 juin 2011, lors du colloque «Pour une impulsion nouvelle de la politique de prévention de la délinquance».

(35) Député des Bouches-du-Rhône (UMP), maire de Châteaurenard, «Rapport à Monsieur le Premier Ministre sur l'application de la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance», décembre 2010, http://www.ladocumentationfrancaise.fr/docfra/rapport_telechargement/var/storage/rapports-publics/114000010/0000.pdf.

Proposer un accompagnement parental qui consiste en un suivi individualisé

3. La transaction municipale : une réparation parajudiciaire

On connaissait la médiation pénale, ou encore la réparation pénale⁽³⁶⁾, la loi du 31 mars 2006 relative à l'égalité des chances introduit la transaction pénale proposée par le maire⁽³⁷⁾. Lorsque la police municipale constate par procès-verbal certaines infractions (divagation ou excitation d'animaux dangereux, maltraitance d'animaux, abandon d'ordures ou matériaux, tapages injurieux ou nocturnes, menaces de destruction de biens communaux, destructions, dégradations et détériorations légères de biens communaux), le maire peut, tant que l'action publique n'a pas été mise en mouvement, mettre en œuvre une transaction dont le but est la réparation du préjudice subi.

Une proposition de transaction sera faite à l'auteur de l'infraction par le maire dans un délai d'un mois à compter du procès-verbal : si la proposition est acceptée, elle devra être homologuée par le procureur (à la différence du rappel à l'ordre qui n'est pas soumis à l'aval du parquet).

À l'issue de l'exécution, le maire informe le procureur, qui constatera alors l'extinction de l'action publique.

Tout comme l'alternative aux poursuites, la transaction n'est pas inscrite au casier judiciaire. Par contre, en cas de refus ou de non-exécution dans les délais, le maire en informe le procureur qui lancera l'action publique.

Concrètement, la transaction peut prendre la forme d'un travail non rémunéré au profit de la commune pendant une durée maximale de 30 heures (réduite à 15 h pour les mineurs dans certains parquets) ou d'une réparation financière ne pouvant excéder 1 330 euros⁽³⁸⁾.

Si les procureurs ont fixé certaines exigences pratiques – par exemple ; l'exigence d'un devis pour les réparations ou la prise en compte des ressources de l'intéressé – de nombreuses questions techniques subsistent, que le rapport Reynes pointe.

La principale, pour nous, porte sur le fait que les termes «travail non rémunéré»

sont également présents dans le Code de procédure pénale au titre de la composition pénale, inscrite, elle, au casier judiciaire de l'intéressé.

4. L'accompagnement parental municipal

Le CDDF ou le maire en l'absence de CDDF peuvent proposer aux parents du mineur concerné un accompagnement parental qui consiste en un suivi individualisé au travers d'actions de conseil et de soutien à la fonction éducative. Cet accompagnement n'est toutefois possible qu'en l'absence de mesures d'assistance éducative ou de contrat de responsabilité parentale établi avec le Conseil général.

Quelle forme prend concrètement cet accompagnement parental ? Les initiatives municipales vont ici de simples conseils et aides à de la médiation familiale en passant par des stages parentaux⁽³⁹⁾.

Au terme de cet accompagnement, il est délivré aux parents ou au représentant légal du mineur une attestation comportant leur engagement solennel à se conformer aux obligations liées à l'exercice de l'autorité parentale.

5. Le signalement aux autorités compétentes

Le maire ne peut toujours traiter seul les informations collectées. De nombreuses lois prévoient des hypothèses de transfert de ces informations aux autorités compétentes lorsque le maire ne peut répondre aux difficultés rencontrées.

Saisine du parquet pénal

Le transfert se fait d'abord aux autorités judiciaires pour les faits qualifiables pénalement. Rappelons que l'article 40 du Code de procédure pénale prévoit que toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit, est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs.

Saisine du Conseil général

Le maire pourra également saisir le Conseil général. C'est en particulier le cas lorsque les parents ou le représentant légal du mineur refusent sans motif légitime l'accompagnement parental ou l'accomplissent de manière partielle.

Dans ce cas le maire saisit le président du Conseil général en vue de la conclusion éventuelle du **contrat de responsabilité parentale** mentionné à l'article L. 222-4-1 du Code de l'action sociale et de la famille.

Bien que peu mis en place par les départements⁽⁴⁰⁾, ce contrat «d'aide à la parentalité» voit son non-respect ou le refus de le signer sanctionné par la suspension des prestations familiales et même des poursuites pénales pour carence éducative volontaire sur le fondement de l'article 227-17 du Code pénal⁽⁴¹⁾.

Il pourra également saisir la cellule départementale de recueil des informations préoccupantes (CRIP) selon le droit commun de la réforme de la protection de l'enfance du 5 mars 2007.

(36) Médiation pénale : art. 41-1 du Code de procédure pénale ; réparation pénale : art. 141-1 du Code de procédure pénale, art. 12-1 de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 2005 relative à l'enfance délinquante.

(37) Art. 44.1 du Code de procédure pénale.

(38) Art. R. 15-33-60 du Code de procédure pénale.

(39) Tout en sachant que les stages de responsabilité peuvent également être mis en œuvre par le parquet au titre des alternatives aux poursuites. Voir leur bilan dans le rapport de l'IGAS de novembre 2011, voy. réf. en note 27.

(40) Voir le rapport de l'IGAS de novembre 2011. Seul le Conseil général des Alpes maritimes en fait un large usage.

(41) «Le fait, par le père ou la mère, de se soustraire, sans motif légitime, à ses obligations légales au point de compromettre la santé, la sécurité, la moralité ou l'éducation de son enfant mineur est puni de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende.

L'infraction prévue par le présent article est assimilée à un abandon de famille pour l'application du 3° de l'article 373 du Code civil».

Enfin le maire ou le CDDF pourront saisir le Conseil général pour que celui-ci mette en œuvre une **mesure d'accompagnement en économie sociale et familiale** au titre des aides sociales à l'enfance.

Saisine du juge des enfants

En application de l'article 375.9.2 du Code civil, le maire ou le CDDF peuvent également saisir le juge des enfants afin que soit ordonnée une **mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial** (article 375.9.1 du Code civil) et même proposer que le coordonnateur désigné par lui ⁽⁴²⁾ gère les prestations familiales.

III. Vertus et vices de ces prérogatives municipales

1. Vertus...

Évidemment, il serait caricatural de diaboliser ces évolutions qui font du maire le pivot de la prévention de la délinquance. Nombre d'entre eux sont soucieux de l'intérêt de leurs administrés et utilisent ces outils de manière bienveillante avec l'objectif d'aider des familles en difficulté.

Ils le faisaient d'ailleurs avant ces lois, et le feront même si elles disparaissaient. Simplement, ces cadres légaux les légitiment aux yeux de leurs administrés, mais aussi de leurs partenaires institutionnels. Nombre de maires disent que ces outils (en particulier le CDDF) sont un prétexte – sous forme de cadre légal – à intervenir auprès de familles peu habituées, voire même rétives, à rencontrer les services municipaux.

Notons également, pour l'avoir trop souvent regretté, que tout ce qui participe à la déjudiciarisation des petites incivilités va dans le bon sens. L'idéologie du 100 % de réponse pénale en particulier pour les mineurs, en œuvre depuis la circulaire Guigou de 1998 ⁽⁴³⁾, a montré ses limites.

Renvoi au juge pour «*lancer de boules de pain à la cantine scolaire*», saisine du tribunal pour avoir pétaradé avec une mobylette sans pot d'échappement...

la liste serait longue de ces excès de judiciarisation. Alors même que la loi de protection de l'enfance du 5 mars 2007 fait de la saisine du juge l'exception, le droit pénal va dans le sens contraire, en particulier pour les mineurs.

Actons que cette loi amorce un revirement salutaire... pour autant, ces textes posent dans le même temps des questions de fond.

2. ... et vices

Trop d'informations...

À force d'informations centralisées de toutes parts, les maires sont-ils encore en mesure de les traiter, d'y apporter réponse ? Sont-ils tout simplement formés à analyser ces situations, à les traiter rigoureusement ? Ont-ils une connaissance précise des dispositifs socioéducatifs classiques leur permettant d'orienter vers le droit commun ?

Fort heureusement pour eux, les travailleurs sociaux restent rétifs à l'idée de signaler toute aggravation éducative ou sociale d'une famille au maire. S'ils le faisaient, les maires seraient proprement noyés, ne pouvant plus gérer l'essentiel.

La question de la légitimité du maire

Que le maire soit légitime pour mener une politique municipale, il ne viendrait à personne l'idée de le contester. Est-il pour autant légitime à incarner la loi tel que cela se pose, par exemple, dans le rappel à l'ordre ?

Le procureur ou son délégué l'est à coup sûr. Mais le maire ? Doit-on ici lister ceux qui ont été condamnés ou, sans l'avoir été, refusent les 20 % de logements sociaux, les 6 % de handicapés dans leurs effectifs ou les aires d'accueil des gens du voyage ? Et ce alors même qu'il s'agit de lois...

Les différentes casquettes du maire et les détournements possibles

Le maire est certes chargé de prévenir la délinquance, mais pas que cela. En responsabilité en matière sociale, il l'est aussi de la carte scolaire, des places en crèche, des emplois municipaux, du logement, de la police municipale...

Il est aussi officier de police judiciaire et officier d'état civil. Le risque est donc permanent qu'il utilise une information collectée dans un cadre précis à d'autres fins que celles initialement envisagées par ceux qui la lui portent.

Une difficulté sociale, judiciaire, éducative ou médicale pourra lui être signifiée en vue d'aider l'habitant et sera traitée de manière coercitive : séjour irrégulier, *squat*, consommation de stupéfiants sont autant d'exemples de faits pouvant donner à aide ou répression.

La proximité et les voies de droit

Le maire est l'échelon de proximité, et c'est d'ailleurs pour cela que ses compétences ont été étendues. Pour autant, qui dit proximité dit risque de pression. On se souvient, et c'était bien avant ces lois, de maires organisant une manifestation sous la fenêtre d'une famille dont les enfants étaient délinquants.

Plus récemment, une mairie expulsait une famille pour les mêmes faits d'un parc de logement social. Malheureusement, sur les sujets de la délinquance, les réflexes populistes sont légion. Dans un ouvrage consacré aux pouvoirs étendus en matière d'immigration ⁽⁴⁴⁾, nous montrons les mêmes risques sur un sujet lui aussi sensible.

Se pose inéluctablement la question des voies de droit que l'habitant osera entreprendre face aux édiles locaux. Contestera-t-il au tribunal des décisions prises par l'institution qui peut assurer son logement, sa place en crèche, à l'école, son emploi municipal ? Rien n'est moins sûr...

(42) Art. L121-6-2 du Code de l'action sociale et des familles.

(43) Circulaire relative à la politique pénale en matière de délinquance juvénile, n° NOR: JUS F 98 50088 C., 15 juillet 1998.

(44) C. DAADOUCHE, *La commune et les étrangers*, éd. Le Moniteur, 2005.

Lorsque l'arroseur est arrosé, c'est peut-être qu'il faut changer le tuyau ou couper l'eau

Que reste-t-il du secret professionnel ?

À force de dérogations, on peut légitimement se demander ce qu'il reste du secret professionnel et des vies privées dont il assure pénalement le respect. Certes, à chaque disposition il est posé :

- les informations ne peuvent être diffusées hors du cadre posé (CDDF, CLSPD...), mais encore une fois, quelles en sont les garanties et l'efficacité des voies de recours ?
- des chartes ou des règlements de partage d'informations peuvent – ou doivent – être élaborés. Pour en avoir lu grand nombre, ils sont souvent très généraux, copiées-collées sur divers sites, rarement connus par les familles.

Dans tous les cas, une charte partenariale ne peut déroger à la loi. Elle n'engage que ses signataires, mais n'est pas opposable au sens juridique du terme. Quand bien même ne serait-elle pas respectée, aucune sanction n'est prévue.

Ce que prévention veut dire

Ces différents textes posent une question récurrente. Qu'entend-on par prévention de la délinquance ?

À lire la loi du 5 mars 2007 qui modifie une dizaine de codes différents, on peut légitimement dire que tout est dans tout : l'enfance en danger : prévention de la délinquance ? L'absentéisme scolaire : prévention de la délinquance ? La prévention spécialisée : prévention de la délinquance ?

Si le maire est certes le coordonnateur de cette prévention, le Conseil général, l'Éducation nationale ou encore les transporteurs ont eux aussi comme mission de prévenir la délinquance⁽⁴⁵⁾. Tout est dans tout, *bis*.

Au demeurant, est-on encore dans la prévention lorsque le maire ordonne une réponse pénale du type rappel à l'ordre ou la transaction municipale, ou déjà dans les prémisses de la répression ?

On pourrait pour simplifier poser un curseur simple : le maire réprime les incivilités, et donc prévient les infractions, la justice ayant elle à sanctionner les infractions pénales. C'est oublier encore

une fois que rares sont aujourd'hui les incivilités qui ne sont pas entrées dans le Code pénal.

La parentalité : qui fait quoi ?

Au cœur des lois récentes, les actions autour de la parentalité se multiplient, mais aussi se chevauchent, voire se percutent. L'accompagnement parental, le programme de réussite éducative, le contrat de responsabilité parentale, les aides éducatives au titre de l'aide sociale à l'enfance, les stages parentaux, les cafés et écoles de parents sont autant d'outils portés par des acteurs et dispositifs différents.

Qu'en est-il de leur coordination ? Les réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAPP) lancés en 1998 avaient pourtant pour objectif de coordonner les actions menées. Une circulaire du 9 mars 1999 faisait du REAPP «un cadre de partenariat entre les différentes institutions et associations intervenant dans le champ de la parentalité essentiel pour le développement de synergies et la mutualisation des pratiques, ainsi que des connaissances».

Pour autant, avec des moyens financiers souvent aléatoires et sans la légitimité d'un cadre légal, ils ne jouent que très marginalement ce rôle.

L'un des enjeux est donc l'articulation de ces dispositifs millefeuilles, votés dans des lois différentes, rattachés à des codes différents et à des philosophies tellement éloignées les unes des autres. En ce sens la circulaire du 7 février 2012 relative à la coordination des dispositifs de soutien à la parentalité est une première étape⁽⁴⁶⁾ dans l'attente d'une réelle remise à plat de ces outils.

En conclusion

Si les dernières élections municipales ont été trop proches de l'entrée en vigueur de la loi de 2007, les prochaines élections de 2014 seront les premières intervenant réellement après son adoption et ses modifications de 2011. Et l'enjeu politique n'est ici pas neutre : jadis, les maires candidats renvoyaient vers les préfets et les procureurs les critiques qui pouvaient leur être faites sur la délinquance locale. Désormais, ils ne pourront plus se décharger sur d'autres et seront comptables en la matière.

Certains commencent d'ailleurs à regretter d'avoir autant de prérogatives tout en constatant que la prévention de la délinquance est un objectif plus complexe qu'ils ne l'imaginaient.

Responsabilité politique et peut être même un jour responsabilité civile et pénale. Le 15 août 2010, **Christian Estrosi** proposait d'ailleurs des sanctions pénales pour les maires «laxistes»⁽⁴⁷⁾.

La violence de l'attaque provoqua la réponse suivante de **Jacques Pelissard**, président de l'Association des maires de France (vous vous souvenez : celui qui voulait plus de prérogatives) : «Les maires sont d'accord pour renforcer ce partenariat avec l'État, indispensable pour mieux assurer la sécurité, dès lors que chacun, l'État et les communes, assume ses responsabilités dans le cadre d'un climat de confiance partagée. En revanche, l'AMF ne saurait accepter le principe général de "sanctions", de "fortes peines d'amendes" à l'encontre des maires suspectés de ne pas assurer leur rôle de prévention»⁽⁴⁸⁾.

Lorsque l'arroseur est arrosé, c'est peut-être qu'il faut changer le tuyau ou couper l'eau.

(45) Art. 3 et 6 de la loi du 5 mars 2007.

(46) Circulaire n° DGCS/SD2C/DPIJ/SAD-JAV/DGESCO/SG-CIV/DAIC/2012/63 du 7 février 2012 relative à la coordination des dispositifs de soutien à la parentalité au plan départemental.

(47) *Journal du dimanche* du 15 août 2010 dans un article intitulé : «Christian Estrosi veut s'attaquer aux maires laxistes».

(48) Sur le site de l'association.