



**UNIVERSITÉ
D'EVRY-VAL-D'ESSONNE**



LES POUVOIRS DU MAIRE EN MATIERE DE PREVENTION DE LA DELINQUANCE

*Police, prévention et répression de la délinquance, contrôle social et
familial depuis la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la
délinquance*

THESE POUR LE DOCTORAT EN DROIT PUBLIC

Présentée et soutenue le 23 juin 2014

Par

Faten BEN HASSINE

MEMBRES DU JURY

Monsieur Julien BONNET, Professeur à l'Université d'Evry Val d'Essonne,

Monsieur Vincent BOUHIER, Maître de conférences HDR à l'Université
d'Evry Val d'Essonne,

Monsieur François COLLY, Professeur à l'Université d'Evry Val d'Essonne,
Doyen de la faculté de droit,

Monsieur Norbert FOULQUIER, Professeur à l'Université de Paris I, Panthéon
Sorbonne, rapporteur,

Monsieur Frédéric ROLIN, Professeur à l'Université de Paris Sud, faculté de
droit Jean Monnet de Sceaux, rapporteur.

« L'Université d'Evry n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans la thèse. Ces opinions doivent être considérées comme propres à l'auteur ».

LISTE DES PRINCIPALES ABREVIATIONS

AJDA Actualité juridique de droit administratif

ASH Actualité sociale hebdomadaire

Art. Article

AN Assemblée nationale

Bull. crim. Bulletin criminel

BJCL Bulletin juridique des collectivités locales

B.O. Bulletin officiel

Chbre Chambre

Chron. Chronique

Circ. Circulaire

CASF Code de l'action sociale et des familles

CCH Code de la construction et de l'habitation

CGCT Code général des collectivités territoriales

C. just. adm. Code de justice administrative

C. pén. Code pénal

C. proc. pén. Code de procédure pénale

CSP Code de santé publique

C. séc. soc. Code de sécurité sociale

Concl. Conclusion

Cons. const. Conseil constitutionnel

CE Conseil d'Etat

Cons. Considérant

C/ Contre

CAA Cour administrative d'appel

Cass. civ 1^{ère} Cour de cassation, 1^{ère} chambre civile

Cass. crim. Cour de cassation, chambre criminelle

CEDH Cour européenne des droits de l'homme

D. Recueil Dalloz

DC Décision du Conseil constitutionnel

Dr. adm. Droit administratif

Gaz. Cnes Gazette des communes

Gaz. Pal. Gazette du Palais

JCP éd. adm. et coll. territ. Jurisclasseur périodique édition administration et collectivités territoriales

JCP éd. G. Jurisclasseur périodique édition générale

JDJ-RAJS Journal du droit des jeunes – Revue d'action juridique et sociale

J.O. Journal officiel

JOAN Journal officiel de l'assemblée nationale

L. Loi

LPA Les Petites Affiches

NCPC Nouveau code de procédure civile

P. Page

Plén. Plénière

Préc. Précité

Rap. Rapport

Rap. sén. Rapport du sénat

Rec. Leb. Recueil Lebon

Req. Requête

RD publ. Revue de droit public

RDSS Revue de droit sanitaire et social

RFDA Revue française de droit administratif

RGCT Revue générale des collectivités territoriales

RTDH Revue trimestrielle des droits de l'homme

Sect. Section

Sté Société

TA Tribunal administratif

T. confl. Tribunal des conflits

TGI Tribunal de grande instance

Vol. Volume

Sommaire

INTRODUCTION GENERALE	8
PREMIERE PARTIE : UNE EXTENSION DES POUVOIRS DU MAIRE DANS LE CADRE DE LA POLITIQUE DE PREVENTION DE LA DELINQUANCE.....	12
CHAPITRE PREMIER : UN RENFORCEMENT DES POUVOIRS DE POLICE DU MAIRE JUSTIFIE PAR LA PROTECTION DE L'ORDRE PUBLIC	14
CHAPITRE DEUXIEME : LES NOUVEAUX INSTRUMENTS JURIDIQUES A LA DISPOSITION DU MAIRE POUR EXERCER LA POLITIQUE DE PREVENTION DE LA DELINQUANCE.....	113
CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE	155
DEUXIEME PARTIE : L'ACTION DU MAIRE DANS LE CADRE DE LA POLITIQUE DE PREVENTION DE LA DELINQUANCE	157
CHAPITRE PREMIER : LES DISPOSITIFS DE SECURITE ET DE PREVENTION DE LA DELINQUANCE A LA DISPOSITION DU MAIRE	159
CHAPITRE DEUXIEME : L'INFORMATION DU MAIRE, CLEF DE VOUTE DE LA POLITIQUE DE PREVENTION DE LA DELINQUANCE : UN VERITABLE CONTROLE SOCIAL ET FAMILIAL.....	208
CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE	257
CONCLUSION GENERALE	259
BIBLIOGRAPHIE.....	263
INDEX.....	286
TABLE DES MATIERES	289

INTRODUCTION GENERALE

La France s'est engagée depuis ces dix dernières années dans une politique de lutte contre la délinquance. Les actes de délinquance sont le fait d'auteurs de plus en plus jeunes. L'évolution de la délinquance relève des statistiques de « l'état 4001 », document tenu par les forces de l'ordre, permettant de comptabiliser le nombre de crimes et délits sur deux périodes. Entre 1997 et 2002, la délinquance a connu une augmentation, qui a atteint plus de 17,76 %¹. Ce document repose essentiellement sur trois systèmes de collectes d'informations provenant de la police nationale, la préfecture de police et la gendarmerie nationale. Une fois collectée, ces données sont centralisées au niveau national par le service central d'étude de la délinquance, placé à la direction centrale de police judiciaire².

Depuis 2001, le Parlement a adopté de nombreux textes législatifs sur la sécurité intérieure. Il convient de rappeler les principales lois sécuritaires telles que la loi sur la sécurité quotidienne (15 novembre 2001), la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (loi « LOPSI » du 29 août 2002), la loi d'orientation et de programmation pour la justice (loi « PERBEN I » du 9 septembre 2002), la loi sur la sécurité intérieure (18 mars 2003), la loi portant sur l'adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité (loi « PERBEN II » du 9 mars 2004), loi relative à la prévention de la délinquance (5 mars 2007), la loi renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs (10 août 2007) et dernièrement la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (loi « LOPPSI II » du 14 mars 2011).

Les lois sécuritaires n'ont pas débuté avec l'arrivée au Ministère de l'intérieur de Monsieur Nicolas SARKOZY. En effet, en 1995, Monsieur Charles PASQUA, ministre

¹Rapp. AN, n° 3436, Ph. Houillon, 2006-2007, p. 18-19, sur le projet de loi relatif à la prévention de la délinquance.

² CHETRIT Th., « *Sécurité intérieure et criminalité contemporaine en France* », Thèse soutenue le 2 avril 2012, Université Panthéon Assas Paris II, p.32.

de l'intérieur a consacré « le droit à la sécurité » dans la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité (la loi dites « LOPS »). L'article 1^{er} de la présente loi énonce que « *la sécurité est un droit fondamental et l'une des conditions de l'exercice des libertés individuelles et collectives* »³.

Les nouveaux visages de la délinquance nécessitent une réponse diversifiée et une intervention de plusieurs acteurs locaux pour la prévention des actes de délinquance tels que les forces de l'ordre, les magistrats, les élus locaux, les travailleurs sociaux, l'Education nationale, le secteur associatif.... Les différents intervenants se doivent de travailler en partenariat pour lutter efficacement contre la délinquance. L'ensemble des acteurs doivent tenir compte de l'ensemble des facteurs qui sont à l'origine de la délinquance. La prévention de la délinquance permet ainsi d'identifier les populations qui peuvent présenter des facteurs de risque de délinquance du fait de leurs difficultés sociales, éducatives ou matérielles.

La loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance⁴ s'inscrit dans une logique visant à appréhender la notion de prévention dans toutes ses dimensions. Les dispositions de la loi ont apporté de nombreuses modifications visant le code pénal, le code de procédure pénale, le code général des collectivités territoriales, le code de l'action sociale et des familles, le code de l'éducation, mais aussi le code de l'urbanisme, le code rural ou encore le code de la santé publique. Ce texte législatif place le maire au cœur du dispositif de prévention de la délinquance. Le maire est considéré comme l'autorité de police de proximité. Le maire est reconnu comme l'autorité locale apte à répondre aux attentes des administrés en termes d'insécurité. Par sa proximité et sa polyvalence, le maire apparaît comme l'élu local le mieux placé pour exercer la politique de prévention de la délinquance.

L'octroi de nouvelles compétences au maire est en parfaite logique avec l'évolution de la décentralisation mise en œuvre depuis 1982. Dorénavant, le maire, par son pouvoir de police, concourt non seulement à l'exercice des « *missions de sécurité publique* » mais aussi à celui des missions « *de prévention de la délinquance* » (art. L. 2211-1 modifié du CGCT). La loi relative à la prévention de la délinquance lui

³ Loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité, J.O. du 24 janvier 1995 p. 1249.

⁴ Loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, J.O. du 7 mars 2007 p. 4297.

confie également la mission « *d'animer sur le territoire de la commune la politique de prévention de la délinquance et d'en coordonner la mise en œuvre* » (art. L. 2211-4 nouveau du CGCT). Dans sa rédaction, le législateur a décidé d'apporter une légitimité à une compétence déjà exercée par le maire. Toutefois, dans l'exercice de sa nouvelle mission de prévention de la délinquance, le maire se doit de respecter les compétences existantes confiées aux autres acteurs locaux, comme le procureur de la République, désigné par la nouvelle loi comme l'animateur et le coordonnateur de la politique de prévention de la délinquance (art. 39-1 nouveau du c. proc. pén.) et les collectivités territoriales, comme le Conseil général à qui la loi confie de nouvelles prérogatives. En effet, le Conseil général concourt « *aux actions de prévention de la délinquance dans le cadre de l'exercice de ses compétences d'action sociale* » (art. 121-2 4° du CASF).

Il convient de définir les termes de prévention de la délinquance. La prévention de la délinquance est définie comme « *un ensemble de mesures non pénales permettant d'empêcher la commission d'infractions* »⁵. La frontière entre répression et prévention paraît difficile à appréhender. La prévention relève d'une multitude d'acteurs intervenant dans des domaines divers et variés, alors que la répression demeure une compétence relevant de l'autorité judiciaire

Ainsi, la répression n'est possible que si une infraction a été commise. De ce fait, la prévention intervient avant le passage à l'acte délinquant. Par conséquent, il faut agir en amont sur les facteurs identifiés de la délinquance. La prévention peut intervenir à différents niveaux. D'une part, il convient de rappeler que la police administrative est préventive par nature, elle doit assurer « *le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques* ». D'autre part, la notion de « prévention situationnelle » recouvre une série de politiques et d'actions qui vise à rendre difficile la commission de l'infraction. Enfin, la notion de « prévention sociale » vise à prévenir l'apparition de comportements délinquants en agissant sur l'individu et son environnement social.

⁵ Rapp. Sén. n°476, sénateur J.-R. LECERF, 6 septembre 2006, sur le projet de loi relatif à la prévention de la délinquance.

La loi relative à la prévention de la délinquance cible des catégories de personnes pouvant présenter des troubles à l'ordre public (mineurs déscolarisés, personnes présentant des troubles mentaux, familles en difficulté, personnes en marge de la société...). La loi susvisée propose alors une palette de dispositifs novateurs visant à réduire les passages à l'acte et renforcer les sanctions pénales.

La nouvelle mission de prévention de la délinquance confiée au maire a suscité de nombreuses interrogations. La question qui se pose est de savoir si la loi intervient uniquement sur le terrain de la prévention ou au contraire elle intervient aussi sur le terrain répressif. Si, les dispositifs locaux de sécurité prévus à cet effet sont-ils appliqués efficacement par les élus locaux ? Et qu'en est-il du partenariat entre les différents intervenants oeuvrant dans le domaine de la prévention de la délinquance ? Autant de questions qui nous conduisent à traiter l'extension des pouvoirs du maire (Première partie) et les moyens d'actions mis à sa disposition pour exercer efficacement la politique de prévention de la délinquance (Deuxième partie).

PREMIERE PARTIE : UNE EXTENSION DES POUVOIRS DU MAIRE DANS LE CADRE DE LA POLITIQUE DE PREVENTION DE LA DELINQUANCE

Les violences urbaines de novembre 2005 ont conduit les maires à demander que leurs soient octroyés de véritables moyens juridiques pour répondre efficacement à la demande accrue de sécurité des administrés. En effet, les maires sont les premiers concernés par le problème de délinquance, problème relevant essentiellement des autorités étatiques. Le pouvoir de police est présenté comme une prérogative relevant de l'Etat au titre de laquelle doit être garantie la sécurité publique, la protection des personnes et des biens.

Le maire doté de la police municipale, se voit confier par l'Etat des compétences dans le domaine de la prévention de la délinquance, car il est considéré comme l'autorité de police de proximité. Le maire dispose d'une mission de police administrative générale dans sa commune. Il est chargé « *d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques* » (CGCT, art. L. 2212-2 1°). Sa mission au sein de la commune est justifiée par la protection de l'ordre public. Ainsi, la compétence du maire en matière de police administrative générale est considérée comme préventive. En tant qu'autorité de police générale, le maire dispose de moyens juridiques et humains pour répondre à tout acte troublant l'ordre public sur le territoire communal, comprenant notamment les actes d'incivilité.

Depuis la loi du 5 mars 2007⁶, le maire « *concourt par son pouvoir de police à l'exercice des missions de sécurité publique et de prévention de la délinquance* » (CGCT, art. L. 2211-1). Dorénavant, le maire anime et coordonne la politique de prévention de la délinquance. Le renforcement des pouvoirs de police du maire

⁶ Loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, préc..

s'explique donc par sa nouvelle mission. De ce fait, les maires ont été dotés de nouveaux instruments juridiques pour faire face aux phénomènes de délinquance de plus en plus complexes. Ainsi, le maire est destinataire des données à caractère personnel relatif aux enfants en âge scolaire et il peut également proposer des mesures administratives d'accompagnement parental.

La question de l'utilisation par les maires du pouvoir de police générale dans le cadre de la prévention de la délinquance a suscité de nombreuses interrogations, tant du point de vue de la légalité que de son fondement juridique. Qu'en est-il en pratique? Dans quelle mesure les élus locaux peuvent utiliser leur pouvoir réglementaire de police pour exercer leur mission de lutte contre la délinquance. Le pouvoir réglementaire de police du maire est-il adapté pour exercer cette nouvelle mission? Dans ce domaine de compétence, le maire est-il autorisé à intervenir au titre de la police générale ou spéciale? Les pouvoirs que le maire détient au titre de la police générale ou spéciale sont-ils concurrents ou complémentaires?

Le maire dispose d'un véritable arsenal juridique pour lutter efficacement contre la délinquance sur son territoire. Un tel renforcement des pouvoirs de police du maire est justifié par la protection de l'ordre public (chapitre premier). De ce fait, des nouveaux instruments juridiques ont été mis à sa disposition pour exercer la politique de prévention de la délinquance (chapitre deuxième).

CHAPITRE PREMIER : UN RENFORCEMENT DES POUVOIRS DE POLICE DU MAIRE JUSTIFIE PAR LA PROTECTION DE L'ORDRE PUBLIC

Les maires ont le pouvoir d'interdire ou de restreindre l'exercice des libertés individuelles par l'édiction d'arrêtés municipaux d'interdiction. Soucieux de la sécurité de ses administrés, le maire édictera une réglementation visant des catégories de personnes pouvant présenter un trouble à l'ordre public comme les mineurs, les détenteurs de chiens dangereux, les marginaux, les personnes présentant des troubles mentaux...

De plus, les maires sont confrontés au problème du stationnement illégal des résidences mobiles appartenant aux gens du voyage. La loi relative à la prévention de la délinquance, confie directement la compétence au préfet pour ordonner l'exécution forcée de l'expulsion des résidences mobiles des gens du voyage. Le législateur opte donc aujourd'hui pour la solution d'une procédure administrative d'exécution forcée des résidences mobiles des gens du voyage. Le législateur a privilégié l'efficacité au détriment de la protection des libertés fondamentales.

Le législateur a étendu la compétence du maire en matière de police administrative. Ainsi, le maire peut ordonner la fermeture des locaux contenant des produits inflammables ou dangereux, procéder à l'euthanasie des animaux dangereux ou encore décider de l'hospitalisation d'office des personnes présentant des troubles mentaux. Le pouvoir réglementaire de police du maire permet de lutter efficacement contre la délinquance (section 1). Pour ce faire, le maire est investi de moyens juridiques, comme la nouvelle procédure relative à l'exécution forcée des résidences mobiles des gens du voyage (section 2) et de nouvelles compétences en matière de police administrative (section3).

SECTION 1 : LE POUVOIR REGLEMENTAIRE DE POLICE DU MAIRE ET LA LUTTE CONTRE LA DELINQUANCE

L'insécurité a conduit les maires à utiliser leurs pouvoirs de police comme un outil de prévention de la délinquance. De ce fait, le maire doit utiliser son pouvoir réglementaire de police d'une part, pour protéger l'ordre public et d'autre part, pour lutter contre la délinquance. La lutte contre la délinquance est un objectif distinct de l'ordre public, ce dernier étant le fondement juridique nécessaire à toute mesure de police. La lutte contre la délinquance et la protection de l'ordre public répondent à des logiques différentes. Toutefois, les deux autorisent que soient pris des actes réglementaires. Cependant, la lutte contre la délinquance intègre une logique de préservation de soi et des autres, étrangère de l'ordre public.

Dans une célèbre affaire du « *lancer de nain* » en date du 27 octobre 1995, le Conseil d'Etat a consacré que le respect de la dignité humaine est une des composantes de l'ordre public. La sauvegarde de la dignité de la personne humaine a été aussi visée par les stipulations de l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 qui interdit « *les peines ou traitements inhumains ou dégradants* ». Le Conseil d'Etat a donc jugé que « *le respect de la dignité humaine était une composante de l'ordre public que l'autorité investie du pouvoir de police municipale pouvait, même en l'absence de circonstances particulières, interdire une attraction qui y portait atteinte* »⁷.

Cet arrêt n'est que le prolongement d'une jurisprudence des années 50 qui a intégré dans l'ordre public général des considérations morales. Le Conseil d'Etat a intégré pour la première fois la moralité publique au sein de l'ordre public général à l'occasion de l'interdiction de projection d'un film⁸. La conception renouvelée de la notion d'ordre public consiste à protéger les intérêts privés. A cette jurisprudence, s'en est ajoutée une autre concernant les arrêtés municipaux interdisant la circulation nocturne des mineurs de moins de treize ans non accompagnés d'une personne

⁷ CE, *Commune de Morsang-sur-Orge*, 27 octobre 1995, *Rec. Leb.*, p. 372.

⁸ CE, sect., *Soc « Les films Lutétia »*, 18 décembre 1959, *Rec. Leb.*, p. 493.

majeure. Le maire peut exercer ses pouvoirs de police générale en fonction de circonstances locales particulières, à la double condition que les mesures « *soient justifiées par l'existence de risques particuliers dans les secteurs pour lesquels elles sont édictées et qu'elles soient adaptées par leur contenu à l'objectif de protection pris en compte* »⁹.

Au nom du maintien de l'ordre public, le maire a la possibilité d'interdire l'exercice des libertés fondamentales, par l'édition d'actes normatifs. C'est ainsi que, les interdictions de circuler, à l'attention des prostituées ou encore des mineurs, afin de lutter contre la délinquance, doivent, pour être légales, se fonder sur un risque réel de trouble à l'ordre public, portant atteinte de façon grave à des libertés individuelles. Ainsi, les mesures « anti-délinquance » doivent être rattachées à la notion d'ordre public (Paragraphe I). Dorénavant, la lutte contre la délinquance demeure un nouvel objectif assigné au pouvoir de police du maire (Paragraphe II).

PARAGRAPHE I : LE RATTACHEMENT DES MESURES ANTI-DELINQUANCE A L'ORDRE PUBLIC

Dans le cadre de la politique de prévention de la délinquance, les maires vont devoir prendre des mesures « anti-délinquance ». En pratique, pour être légales, ces mesures doivent se fonder sur un risque réel de trouble à l'ordre public, portant atteinte de façon grave à des libertés individuelles. Il est tout à fait utile de se poser la question du rattachement des mesures « anti-délinquance » à la notion d'ordre public. L'édition des actes normatifs dans le domaine de la protection de l'ordre public et de la lutte contre la délinquance a conduit les juges à exercer un contrôle de proportionnalité.

Ce contrôle s'oppose à ce que la puissance publique porte des atteintes générales ou absolues aux droits et libertés fondamentales. Le contrôle de proportionnalité a été consacré par la célèbre affaire *Benjamin* du 19 mai 1933 dans laquelle le Conseil d'Etat a annulé un arrêté du maire de Nevers interdisant la tenue de conférences, et

⁹ DUPUIS G., GUEDON M. J., CHRETIEN P., Droit administratif, 10^{ème} éd., Sirey, p. 508 ; v. également CE, 9 juillet 2001, Préfet du Loiret, req. n° 235638.

a précisé que l'autorité municipale n'utilise « *ses pouvoirs de police qu'en considération de circonstances locales* »¹⁰. Dans le cadre du contrôle de proportionnalité, le juge administratif a considéré que l'interdiction d'un droit ou d'une liberté devait constituer l'ultime mesure, lorsque l'autorité administrative ne dispose d'aucun autre moyen pour remédier au trouble à l'ordre public. Celui-ci demeure le fondement juridique des arrêtés municipaux d'interdiction (A). Pourtant ces mesures d'interdiction ont entraîné un véritable contentieux administratif (B).

A. LE FONDEMENT JURIDIQUE DES ARRETES MUNICIPAUX D'INTERDICTION

Il semble nécessaire d'étudier les différents aspects de la notion d'ordre public (1), afin de faire un rapprochement avec la notion de lutte contre la délinquance (2).

1. La notion d'ordre public

La notion d'ordre public comporte différentes composantes¹¹ telles que la sûreté, la sécurité (a), la salubrité (b) et la tranquillité publiques (c) qu'il convient de définir.

a. La notion de sécurité publique

La notion de sûreté publique, présente dans la loi du 5 avril 1884, suppose d'assurer la protection contre les dangers qui menacent les collectivités ou les individus, dangers d'origine humaine ou naturelle. Les mesures de police qui tendent à prévenir les incendies, les accidents de la circulation et les inondations sont des mesures de sûreté publique. A cette notion, l'article L. 2212-2 du CGCT a ajouté celle de sécurité publique, comme il a été constaté dans un arrêt du Conseil d'Etat du 15 mars 1912 qui porte sur la prévention des accidents dans une carrière que « *le maire, en édictant des dispositions réglementaires sur l'occupation des dites carrières*

¹⁰ CE, *Benjamin*, 19 mai 1933, *Rec. Leb.*, p. 541.

¹¹ ADDA J. et DEMOUVEAUX J. P., « *Les pouvoirs de police du maire* », Berger – Levraut, 3^{ème} éd., p. 57 – 65.

par les champignonnistes, n'a usé des pouvoirs qui lui étaient conférés par la loi précitée que dans l'intérêt général de la « sécurité publique » »¹².

On peut rattacher à la police de sécurité publique les objets de la police municipale rappelés à l'article 2212-2 1° du CGCT « *tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité de passage dans les rues, quais et voies publiques (...), la démolition ou la réparation des édifices menaçant ruine (...)* ». La police de sécurité comprend notamment les accidents et les fléaux calamiteux, les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements, les avalanches ou autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties (art. 2212-2 5° du CGCT). Le maire est autorisé à prendre des « *mesures nécessaires contre les personnes atteintes de troubles mentaux dont l'état pourrait compromettre la morale publique, la sécurité des personnes ou la conservation des propriétés* » (art. 2212-2 6° du CGCT), ou de « *remédier aux évènements fâcheux qui pourraient être occasionnés par la divagation des animaux malfaisants ou féroces* » (art. 2212-2 7° du CGCT).

b. La notion de salubrité publique

On peut rattacher à cette notion certaines des dispositions de l'article 2212-2 4° et 5° du CGCT qui confient au maire « *l'inspection du débit des denrées qui se vendent au poids ou à la mesure et sur la salubrité des comestibles exposés en vue de la vente, le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux, ainsi que les pollutions de toute nature, les maladies épidémiques et contagieuses, les épizooties* ». En cas de danger grave ou imminent, « *tels les accidents naturels précités, le maire prescrit l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances et informe d'urgence le représentant de l'Etat dans le département des mesures qu'il a prescrites* » (art. L. 2212-4° CGCT).

¹² CE, 15 mars 1912, *Marignier*, *Rec. Leb.*, p. 374.

c. La notion de tranquillité publique

L'article 2212-2 2° du CGCT confie au maire « *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, y compris les bruits de voisinage, les rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique* ». L'objectif de tranquillité publique peut être poursuivi par le maire dans de nombreux domaines tels que la police des halles et marchés, celles des spectacles ou celle du culte. Toutefois, dans les communes où la police a été étatisée, il appartient au représentant de l'Etat « *de réprimer les atteintes à la tranquillité publique suscitées occasionnellement par de grands rassemblements de personnes et dépassant le cadre de l'ordre public communal* » (art. L. 2214-4 du CGCT). En revanche, « *tout ce que dans la cité comporte de rassemblements habituels dans la population, de relations humaines dans les lieux publics (...) relève de l'exercice quotidien de la police municipale par le maire* ». Le maire reste également compétent pour « *le maintien du bon ordre dans les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics* ».

2. Le rapprochement des notions de lutte contre la délinquance et de sécurité publique

Au regard des différentes composantes de la notion d'ordre public, il semble intéressant de nous arrêter sur les notions de sûreté et de sécurité publiques, visant la protection des individus, afin de faire un rapprochement avec la notion de lutte contre la délinquance. Celle-ci a pour objectif principal de garantir la sécurité des personnes et des biens. Même si la sécurité des personnes et des biens semble n'être qu'un aspect particulier de l'objectif de sécurité publique poursuivie au nom de l'ordre public, les deux notions sont partiellement distinctes (a). Se pose alors la question de la légalité des arrêtés d'interdiction visant à interdire les actes délinquants (b).

- a. Les objectifs distincts des notions de lutte contre la délinquance et de sécurité publique

La notion de sécurité publique s'est détachée du sens que lui donnait la notion d'ordre public au sens de la trilogie classique (sécurité, salubrité ou tranquillité publiques). La lutte contre la délinquance, tendant à assurer la sécurité des personnes et des biens, vise un champ plus vaste que celui de l'ordre public. La lutte contre la délinquance et la protection de l'ordre public répondent à des logiques partiellement distinctes. Si dans les deux cas il est autorisé pour le maire d'édicter des actes réglementaires dans une logique de prévention, la lutte contre la délinquance intègre une logique de préservation des intérêts de la personne, étrangère à la notion d'ordre public. Les arrêtés d'interdiction destinés aux prostitués, aux mineurs, aux mendiants, pour lutter contre la délinquance, doivent, pour être légaux, se fonder sur un risque réel de trouble à l'ordre public, portant atteinte de façon grave à des libertés individuelles¹³.

- b. La légalité des arrêtés municipaux visant à interdire les actes délinquants

Les arrêtés anti-mendicité, anti-prostitution ou couvre-feu se fondent en général sur l'alinéa 2 de l'article L. 2212-2 du CGCT, lequel autorise le maire à « *réprimer les atteintes à la tranquillité publiques telle que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les attroupements, les bruits (...)* » ou encore sur la notion de sécurité publique. Dans les deux cas, le fondement juridique ne semble pas approprié. De plus, l'exigence d'un risque réel de trouble à l'ordre public est difficile à démontrer. Les arrêtés municipaux d'interdiction réglementant la prostitution, le vagabondage, la mendicité doivent se fonder sur des troubles matériels et concrets. Or, les maires invoquent souvent des motifs visant la préservation des intérêts de la personne pour justifier leurs arrêtés municipaux d'interdiction. Ainsi, les arrêtés anti-prostitution sont fondés sur la protection des prostituées¹⁴ ou encore les arrêtés « couvre-feu » visant

¹³ BAGOT O. « Le pouvoir réglementaire de police du maire et la lutte contre la délinquance », *RLCT*, juin 2006, n° 14.

¹⁴ TA, Caen, 28 novembre 2003, *Préfet du Calvados*.

à assurer la protection des mineurs ont été considérés comme légaux. L'existence d'un risque réel de trouble à l'ordre public est plus facile à démontrer au juge pour valider l'arrêté d'interdiction¹⁵.

Au regard du droit positif, les juges semblent opter pour une position plus protectrice et individualisée de l'ordre public. Il appartient au juge administratif de vérifier la légalité de la mesure d'interdiction, les décisions prises au nom de l'ordre public ont été le plus souvent annulées faute de respect du principe de proportionnalité. Les arrêtés d'interdiction municipaux édictés par certains maires, ont généré un abondant contentieux administratif pour méconnaissance de ce principe.

B. LE CONTENTIEUX ADMINISTRATIF DES ARRETES MUNICIPAUX D'INTERDICTION

Les arrêtés d'interdiction édictés par les maires en vue de la protection de l'ordre public sont le plus souvent les arrêtés anti-mendicité (1), les arrêtés anti-prostitution (2), les arrêtés interdisant le stationnement illégal des résidences mobiles des gens du voyage (3) et les arrêtés « couvre-feu » (4).

1. Les arrêtés « anti-mendicité »

L'occupation du domaine public par les sans abris nous conduit à nous interroger sur la compatibilité des actes de mendicité sur la voie publique avec l'ordre public (a). Les mesures d'interdiction liées à cette activité révèlent des atteintes aux libertés individuelles des personnes, notamment la liberté d'aller et de venir nécessitant un contrôle juridictionnel rigoureux (b).

a. La mendicité et l'ordre public

¹⁵ CE, 9 juillet 2001, N°235638, *Préfet du Loiret*, note A. GILLES, « Le couvre-feu imposé aux mineurs : une conception nouvelle de la sécurité », *AJDA*, 2002, p. 351. ; P.-L. FRIER, « couvre-feu pour les enfants ? », *RFDA*, mars-avril 1998, p. 383.

Depuis l'entrée en vigueur du nouveau code pénal, l'exercice de la mendicité ne constitue plus une infraction pénale. Toutefois, cette activité ne doit pas présenter un caractère menaçant ou violent. Le trouble à la sécurité ou la tranquillité des personnes justifie l'édiction de normes en ce sens. Les arrêtés anti-mendicité, édictés par les maires depuis quelques années, ont généré un abondant contentieux administratif. En effet, ces mesures peuvent révéler des atteintes aux libertés individuelles, notamment à la liberté d'aller et de venir.

Selon l'article L. 2212-2 du CGCT, la police municipale est chargée de réprimer les atteintes à la tranquillité publique, ainsi que le maintien du bon ordre dans les endroits tels que « *les foires, marchés, spectacles, cafés et autres lieux public* ». Ainsi, les maires ont édictés des arrêtés municipaux d'interdiction visant à interdire ou à réglementer la mendicité, le vagabondage et les quêtes sur le territoire communal. Les arrêtés municipaux d'interdiction de la mendicité peuvent révéler l'existence d'atteintes graves à la liberté d'aller et venir des « sans domicile fixe ». Cette dernière se trouve parfois menacée, de ce fait, le juge administratif est amené à contrôler la compatibilité des activités des « SDF » avec l'ordre public.

Dans l'arrêt *Abbé Turby*, le Conseil d'Etat a annulé l'interdiction d'organiser des quêtes sans autorisation préalable, « *aucun motif tiré de la nécessité de maintenir l'ordre public ne venant légitimer cette mesure* »¹⁶. La cour administrative d'appel de Marseille a jugé légale une interdiction par le maire de Prades des actes de mendicité, « *du mardi au dimanche de 9 heures à 20 heures, dans diverses voies du centre de l'agglomération et aux abords de certaines grandes surfaces, sans aucune autre forme de justification* »¹⁷.

Dans l'arrêt *Sieur Robois*, le Conseil d'Etat a admis au nom de la tranquillité publique la légalité d'une interdiction de « *sollicitations abusives par des commerçants, des touristes et des passants sur la voie publique* »¹⁸. Au regard de la jurisprudence, les

¹⁶ CE 28 novembre 1934, *Abbé Turby*, *Rec. Leb.* p. 1115 ; TA Versailles 23 janvier 1998, *Préfet de l'Essonne*, *Dr. adm.* 1998, n° 190.

¹⁷ CAA Marseille 9 décembre 1999, *Commune de Prades*, req. n° 97MA11358.

¹⁸ CE 11 mai 1934, *Sieur Robois*, *Rec. Leb.* p. 546.

arrêtés municipaux d'interdiction de la mendicité ont été jugés nécessaires du fait de l'afflux touristique durant la période estivale¹⁹. Pour être légale, la mesure d'interdiction de la mendicité doit être nécessaire.

b. Le contrôle de la nécessité de la mesure d'interdiction

Les mesures de police limitent les libertés publiques, de ce fait il appartient au juge de contrôler la nécessité d'une telle atteinte. Pour être légale, la mesure de police doit être nécessaire et proportionnée aux risques de troubles à l'ordre public. Ainsi, la liberté doit être « *la règle et la restriction de police l'exception* » (Concl. Corneille, CE, 10 août 1917, *Baldy*). La nécessité c'est la « *justification* » ou pourrait on dire « *l'excuse de la mesure de police* »²⁰.

Dans la célèbre affaire *Benjamin*, le juge requiert de l'administration qu'elle établisse la nécessité de l'interdiction adoptée afin de prévenir une atteinte à l'ordre public, dans son principe comme dans son étendue²¹. Le non-respect de cette condition a entraîné l'annulation des arrêtés d'interdiction de la mendicité. Ainsi, le Tribunal administratif de Montpellier a dû rappeler que « *les pouvoirs de police du maire ne lui permettent pas de décider d'une façon générale et absolue l'interdiction dans les jardins, sur les places et les voies publiques, de jour comme de nuit, à toutes personnes, de s'installer à quelque titre que ce soit et sans autorisation d'y déposer tout objet* »²². La plupart des arrêtés annulés s'appliquaient soit à l'ensemble de l'agglomération concernée, soit à toute la période estivale, alors qu'« *il n'est nullement justifié de ce que les personnes se livrant à la mendicité auraient en tout temps et tous lieux fait courir le risque de troubles graves à l'ordre public* »²³.

Pour être légale, l'arrêté municipal d'interdiction ne doit intervenir seulement si la menace pour l'ordre public présente un degré de gravité et il faut une nécessité

¹⁹ CAA Marseille 9 décembre 1999, *Commune de Prades, préc.* ; TA Nice 29 avril 1997, *Mme Cardinali-Boyer et autres*, req. n° 96-2404 ; CAA Marseille 9 décembre 1999, *Commune de Sète*, req. n° 97MA11654.

²⁰ CHAPUS R., *Droit administratif général*, tome 1, p. 727 – 728.

²¹ CE 19 mai 1933, *Benjamin, préc.*

²² TA Montpellier 25 mai 1994, *Commune de Montpellier*, req. n° 94-2214.

²³ TA Montpellier 19 octobre 1995, *Commune de Mende*, req. n° 952523, 952724, 952726, 952727.

actuelle de maintenir celui-ci²⁴. La cour administrative d'appel de Marseille a opté pour une solution différente, elle estime que « *les interdictions de la consommation de boissons alcoolisées dans les lieux publics en dehors des terrasses de cafés d'une part, et des regroupements de chiens même tenus en laisse et accompagnés de leur maître d'autre part, ne soumettent pas les personnes concernées à des contraintes excessives* »²⁵. De plus, le tribunal administratif de Pau a annulé, le 22 novembre 1995, un arrêté du maire de Pau au motif que le maire ne pouvait légalement « *prononcer l'interdiction, au surplus, sans aucune restriction dans le temps, d'une part, de la mendicité dans tout le centre de la ville et, d'autre part, dans tous les lieux publics de la commune, des quêtes non autorisées et de la consommation de boissons alcoolisées en dehors des terrasses de café et restaurant, aires de pique-niques et lieux de manifestations locales* »²⁶. Même solution, lorsque l'arrêté municipal attaqué se bornait à reconduire, pour une durée indéterminée, l'arrêté pris l'année précédente²⁷.

Le maire ne pourra donc apporter à l'exercice des libertés individuelles que les restrictions strictement nécessaires au maintien du bon ordre, de la tranquillité et de la salubrité. Ainsi, une menace d'atteinte grave à l'ordre public doit effectivement exister. Il convient de souligner que le contrôle de proportionnalité de la mesure d'interdiction doit tenir compte de la valeur de la liberté d'aller et venir, principe de valeur constitutionnelle, pour préserver l'ordre public.

2. Les arrêtés anti-prostitution

²⁴ TA Strasbourg 18 février 2000, *Ville de Colmar*, req. n° 992017, 993749, 993750.

²⁵ CAA de Marseille 9 décembre 1999, *Commune de Prades et Commune de Sète, préc.*.

²⁶ TA Pau, 22 novembre 1995, *Couveinhes et Assoc. Sortir du fond* ; RFDA, 1996, p. 377, concl. J.-Y. MADEC, sur l'"illégalité d'une interdiction de la mendicité".

²⁷ CAA Marseille, 9 décembre 1999, *Assoc. AC Conflent*, req. n° 98MA00592 ; RFDA, 2002, p. 819, note NEGRIN J.- P., sur la légalité des arrêtés dit « anti-mendicité ».

Les arrêtés anti-prostitution doivent également respecter le principe de proportionnalité applicable aux mesures d'interdiction (a). Toutefois, la création d'une nouvelle infraction, de « racolage passif » devrait rendre inefficace l'édiction d'actes normatifs dans ce sens (b).

a. Le respect du principe de proportionnalité des arrêtés anti-prostitution

Avant l'entrée en vigueur de la loi du 18 mars 2001, dite « loi Sarkozy » la prostitution n'était pas considérée comme une infraction pénale, dès lors qu'elle ne s'accompagnait pas d'exhibition sexuelle ou de racolage actif. En se fondant sur leurs pouvoirs de police générale, certaines maires avaient mis en place une véritable lutte contre la prostitution, en rendant plus difficile l'activité des prostituées du fait d'une réglementation particulièrement sévère du stationnement ou de la circulation dans les rues qu'elles fréquentent en édictant des arrêtés « anti-prostitution ».

Le maire de la ville de Lyon a engagé une « chasse aux prostituées ». Le 30 septembre 2011, l'élu a pris un septième arrêté municipal interdisant le stationnement des camionnettes de prostituées. Mais, une prostituée a déposé une plainte contre l'arrêté municipal du 20 mai 2008 visant le sud de GERLAND. Cette action en justice a ralenti la politique des arrêtés « anti-prostitution ». Mais, sous l'insistance préfectorale, le maire a été contraint d'étendre le périmètre d'interdiction dans d'autres secteurs de la ville sans attendre la décision de justice²⁸. Il n'existe pas de jurisprudence en la matière, au regard du contentieux administratif des arrêtés d'interdiction, on pourrait penser que ces arrêtés doivent être soumis aux principes et limitations qui gouvernent l'usage par les maires de leurs pouvoirs de police générale, soit l'existence d'éléments matériels, de circonstances locales et d'une limitation dans le temps et dans l'espace²⁹. Toutefois, la création d'un délit de

²⁸ Rue89Lyon : « La chasse aux prostituées en 7 arrêtés », BURLET L., 10 novembre 2011 : <http://www.rue89lyon.fr/2011/11/10/chasse-prostituees-7-arretes/>.

²⁹ VENNIN A., « Que peut faire la police municipale pour lutter contre la prostitution ? », *JCP éd. adm. et coll. Territoriales*, 2003, n° 8, p. 233.

« racolage passif » devrait rendre la réglementation de lutte contre la prostitution inefficace.

b. La création d'une infraction pénale : le délit de « racolage passif »

La situation devrait changer depuis que le nouvel article L. 225-10-1 du code pénal issu de la loi précitée a inscrit comme un délit « *le fait, par tout moyen, y compris par une attitude même passive, de procéder publiquement au racolage d'autrui, en vue de l'inciter à des relations sexuelles en échange d'une rémunération ou d'une promesse de rémunération* ». Cette définition large devrait rendre sans objet l'édiction par les maires d'arrêtés de police en vue de lutter contre la prostitution.

Le Conseil d'Etat a jugé que la prévention du « racolage passif » entrerait parmi les cas d'utilisation des pouvoirs de police générale du maire, notamment au titre de la tranquillité publique. En cas d'inaction dans l'exercice de cette mission, le maire engage sa responsabilité sur le terrain de la faute lourde. En l'espèce, il a été considéré que le fait pour « *les services de police de ne pas parvenir à supprimer toute activité de racolage dans la rue Saint-Denis à Paris ne constituait pas une faute lourde, étant précisé qu'il avait été procédé à un grand nombre d'interpellations aux abords de l'immeuble d'où provenaient les plaintes et qu'il avait été mis en œuvre, à la suite de celles-ci, une surveillance particulière* »³⁰. De plus, sur le terrain communal, le maire est confronté à un autre problème de stationnement, celui du stationnement illégal des résidences mobiles des gens du voyage nécessitant l'édiction de normes pour y remédier.

3. Les arrêtés interdisant le stationnement illégal des résidences mobiles des gens du voyage

³⁰ CE, 8 avril 1987, *Mlle Virmaux*, *Rec. Leb.*, p. 140.

Les maires peuvent édicter des arrêtés interdisant le stationnement illégal des gens du voyage à une double condition, d'une part, ils ne doivent pas édicter des arrêtés d'interdiction trop générale et absolue (a) et d'autre part, ils sont tenus de réaliser des aires d'accueil sur le territoire communal (b).

- a. L'illégalité de l'interdiction générale et absolue du stationnement des gens du voyage sur le terrain communal

Les maires sont amenés à réglementer la circulation et le stationnement des résidences mobiles sur le territoire de leurs communes. Ils détiennent à la fois des compétences de police administrative générale et spéciale dans le domaine du stationnement des gens du voyage. Ces derniers relèvent de la loi du n°69-3 du 3 janvier 1969, relative au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe, dont l'habitat permanent est constitué d'un véhicule, d'une remorque ou de tout autre abri mobile, qui a prévu leur rattachement administratif à une commune. Conformément à cette loi, sont considérés comme « *gens du voyage, les personnes n'ayant ni domicile ni résidence fixe de plus de six mois* ».

Le maire réglemente les conditions de stationnement des gens du voyage sur le territoire de sa commune en vertu des pouvoirs qu'il tient des articles L.2212-2, 2° et 3° et L. 2213-2 du CGCT, sous réserve des cas où le préfet est compétent. L'exercice du pouvoir de police du maire dans ce domaine se fait sous le contrôle du juge administratif et, celui-ci censure les interdictions trop générales et absolues non justifiées par le maintien de l'ordre public.

Le Conseil d'Etat a eu l'occasion de se prononcer sur la légalité d'un acte en précisant que le préfet porte une atteinte illégale à la liberté individuelle, « *en interdisant de façon permanente et absolue le stationnement et le séjour des gens du voyage sur tout ou partie du territoire du département* »³¹.

Le juge a eu l'occasion d'annuler des dispositions de deux arrêtés du maire de Lille limitant à quarante-huit heures le stationnement des gens du voyage et permettant enfin au maire de faire procéder à des visites des véhicules et caravanes stationnées

³¹ CE, 20 janvier 1965, *Ministre de l'intérieur c/ Dame Vve Vicini*, *Rec. Leb.*, p. 41.

sur le territoire de la commune de Lille³². De plus, le Conseil d'Etat a jugé que les conditions restrictives énoncées par l'arrêté aboutissaient à une impossibilité pour les gens du voyage de stationner durant la durée minimum nécessaire de quarante huit heures. *A contrario*, on peut en déduire que le droit au stationnement des gens du voyage doit pouvoir s'exercer pendant une durée supérieure à quarante-huit heures.

De plus, le juge vérifie si la commune a prévu des aménagements sanitaires pour recevoir les résidences mobiles. Un arrêt de principe en matière de légalité des mesures de police illégales visant des gens du voyage a été rendu en 1983 par le Conseil d'Etat. L'arrêt *Ville de Lille* a confirmé l'impossibilité, pour le maire agissant en tant qu'autorité de police administrative, de prendre un arrêté portant interdiction générale et absolue de stationnement³³. Cette position jurisprudentielle s'intéresse aux conditions locales de stationnement afin de vérifier que la commune rend possible, le stationnement des gens du voyage. Dans l'arrêt précité, le Conseil d'Etat a constaté « *l'inexistence d'aménagements indispensables notamment sur le plan sanitaire* » et semble avoir posé le principe « *d'un droit de stationner pour les nomades, pendant un certain temps, sur le territoire d'une commune* ». Ainsi, pour exercer son pouvoir réglementaire, le maire se doit de réaliser des aires d'accueil pour édicter des arrêtés d'interdiction dans ce sens.

- b. L'obligation des communes de réaliser des aires d'accueil en vue de l'édition des arrêtés d'interdiction de stationnement

La politique d'accueil et d'habitat des gens du voyage résultant de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 crée des droits et des obligations à la charge des communes. D'une part, elle oblige les communes à aménager des aires d'accueil et d'habitat. D'autre part, lorsque la commune a satisfait son obligation légale d'accueil, le maire peut prendre un arrêté portant interdiction de stationnement des résidences mobiles des gens du voyage en dehors de cette aire d'accueil. L'article 1^{er}, § II, alinéa 2 de la loi précitée dispose que « *les communes de plus de 5 000 habitants figurent*

³² CE, 2 novembre 1983, *Ville de Lille*, *Rec. Leb.*, p. 470.

³³ CE, 2 décembre 1983, *Ackermann c/ Ville de Lille*, *D.* 1985, p. 388, note R. ROMI.

obligatoirement au schéma départemental », de ce fait, elles doivent s'engager à réaliser des aires d'accueil.

Les communes de moins de 5 000 habitants peuvent demander leur inscription dans ce document pour planifier la réalisation des aires d'accueil. Contrairement aux communes de plus de 5 000 habitants qui sont astreintes à une obligation légale d'accueil, les communes de moins de 5 000 habitants doivent seulement respecter une obligation jurisprudentielle d'accueil temporaire des gens du voyage. En effet, l'arrêt précité *Ville de Lille* rendu par le Conseil d'Etat en 1983, « *toute commune a le devoir d'assurer le stationnement des gens du voyage sur des terrains de passage officiellement désignés et bénéficiant d'un équipement minimal convenant à une halte de quarante-huit heures maximum* ». Il convient de souligner que la réalisation de cette structure minimale d'accueil permet de renforcer la position de la commune en cas de stationnement illégal des résidences mobiles sur le domaine public. Le contentieux relatif à l'exécution forcée des résidences mobiles des gens du voyage sera traité dans la section 2 relative à la nouvelle procédure relative à l'évacuation forcée des résidences mobiles des gens du voyage.

4. Les arrêtés « couvre-feu »

Les arrêtés « couvre-feu » sont soumis au contrôle de la légalité par le déféré préfectoral (a) et le contrôle classique de proportionnalité (b). Ces contrôles sont jugés nécessaires afin d'éviter des mesures d'interdiction abusives et arbitraires conduites par la nouvelle politique de lutte contre la délinquance (c).

a. Le déféré préfectoral : un contrôle de la légalité des arrêtés « couvre-feu »

La délinquance implique un nombre préoccupant de mineurs de plus en plus jeunes. Pour éradiquer ce phénomène de délinquance, les maires de plusieurs communes ont adopté durant l'été 2001 des arrêtés interdisant la circulation nocturne des enfants de moins de treize ans non accompagnés d'une personne majeure. Dans le cadre du déféré préfectoral institué par la loi de décentralisation du 2 mars 1982, les juridictions administratives ont été appelées à connaître de la légalité des arrêtés municipaux d'interdiction.

Le déféré préfectoral a été maintenu par la loi du 30 juin 2000 relative au référé administratif³⁴ et régi par l'article L. 2131-6 du CGCT aux termes desquelles, lorsqu'il défère au tribunal administratif l'acte d'une autorité communale qu'il estime contraire à la légalité, « *le représentant de l'Etat peut assortir son recours d'une demande de suspension [...] si l'un des moyens invoqués paraît propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'acte attaqué. Lorsque l'acte attaqué est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle, le président du tribunal administratif [...] en prononce la suspension dans un délai de quarante-huit heures* ».

C'est sur le fondement de cette disposition que le Conseil d'Etat a été saisi d'une demande de suspension de l'arrêté du maire d'Orléans du 15 juin 2001 interdisant pour « *la période du 15 juin au 15 septembre 2001, la circulation dans quatre secteurs délimités de cette ville, entre 23 heures et 6 heures, des mineurs de moins de treize ans non accompagnés d'une personne majeure* ». L'arrêté prévoyait également, que « *le mineur en infraction avec cette disposition pourrait, en cas d'urgence, être reconduit à son domicile par les forces de l'ordre, lesquels informeraient sans délai le procureur de la République de tous les faits susceptibles de donner lieu à l'engagement de poursuites ou à la saisine du juge des enfants* ». Dans l'ordonnance de référé du 9 juillet 2001, *Préfet du Loiret*, confirmée notamment par la décision *Ville d'Etampes* du 27 juillet 2001, le président du tribunal a considéré que l'atteinte ainsi portée à la liberté de circulation des mineurs, liberté publique ou individuelle au sens de l'article L. 2131-6 du CGCT, était justifiée dans son principe.

Une telle réglementation permet de « *contribuer à la protection des mineurs contre les dangers auxquels ils sont tout particulièrement exposés* », s'ils circulent la nuit sans être accompagnés d'un adulte, « *et qui tiennent tant au risque d'être personnellement victimes d'actes de violence qu'à celui d'être mêlés, incités ou accoutumés à de tels actes* »³⁵. Les ordonnances précitées font référence souvent à des contrats locaux de sécurité pour valider le « couvre-feu » imposé aux enfants dans les trois secteurs de la ville d'Orléans et dans la commune d'Etampes caractérisés par un taux de délinquance élevée. De telles mesures « *ne sont légales que dans le cas d'urgence, c'est-à-dire lorsque la sécurité des enfants est*

³⁴ Loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives, J.O. du 1^{er} juillet 2000, p. 9948.

³⁵ CE, 9 juillet 2001, *Préfet du Loiret*, req. n° 235638, préc. ; CE, 27 juillet 2001, *Ville d'Etampes*, req. n° 236389.

immédiatement compromise »³⁶. Les contrats locaux de sécurité sont conclus au sein des conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance. Ce dispositif est mis à la disposition du maire pour lutter contre la délinquance. Ce dispositif sera traité dans la section 1 intitulée « *le conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD)* » (Deuxième Partie – Chapitre 1 – Section 1). Pour être légales, les arrêtés « couvre-feu » doivent respecter le principe de proportionnalité, principe applicable à l'ensemble des arrêtés municipaux d'interdiction.

b. Le contrôle classique du pouvoir de police : le respect du principe de proportionnalité

La légalité des arrêtés dits de « couvre-feu » est subordonnée à la double condition « *qu'ils soient justifiés par l'existence de risques particuliers dans les secteurs pour lesquels ils sont édictés* » et que les restrictions qu'ils apportent à la liberté d'aller et de venir soient limitées dans le temps et dans l'espace (*même arrêt*). Concernant l'existence de risques particuliers, la jurisprudence administrative n'exige pas la démonstration d'un taux élevé de délinquance par rapport aux communes voisines³⁷. Il paraît excessif, « *par rapport aux fins poursuivies, que l'interdiction de circulation des mineurs de treize ans soit maintenue pour l'ensemble des périodes scolaires, dès lors qu'en dehors de la période estivale il n'est pas établi que les intéressés se trouvent exposés à des risques graves* »³⁸.

L'augmentation de la délinquance est constatée durant la période estivale, ainsi qu'à l'afflux de population dans les communes touristiques. Dans les ordonnances *Préfet du Loiret* et *Ville d'Etampes*, le juge administratif a confirmé l'autonomie de la mission de police administrative par rapport aux activités judiciaires. Dans cette situation les autorités administratives doivent collaborer avec les autorités judiciaires. En effet, les

³⁶ CE, 2 août 2001, *Préfet du Vaucluse*, req. n° 236921.

³⁷ CE, 10 août 2001, *Commune d'Yerres*, req. n° 237047 ; CAA Paris plén., 17 décembre 2002, *Commune d'Yerres*, req. n° 02PA1102 ; *AJDA* 2003, p. 296, concl. HAIM V., « Les conditions de la légalité d'un arrêté réglementant la circulation des mineurs » ; *JCP éd. adm. et coll. territoriales*, 2003, n° 41, p. 1303, note CHAVRIER G., « Responsabilité sans faute – Création prétorienne d'un régime de responsabilité du service public hospitalier en cas de défaillance dommageable des produits et appareils de santé ».

³⁸ CE, 30 juillet 2001, *Préfet d'Eure-et-Loir*, req. n° 236657.

agents de la police nationale ou municipale qui reconduiront à son domicile un mineur contrevenant au « couvre-feu » informeront sans délai l'autorité judiciaire, en l'occurrence le procureur de la République, de tous les faits susceptibles de donner lieu à l'engagement de poursuites pénales ou à la saisine du juge des enfants.

c. Une réponse politique répressive

Le maire se voit confier une mission de responsabilisation des parents défaillants dans leurs devoirs d'éducation, notamment par la reconduite des mineurs au domicile des parents permettant de les alerter sur les risques de toute nature que leurs enfants encourent en circulant la nuit. De ce fait, l'autorité municipale intervient en lieu et place des parents démissionnaires et incapables d'assurer leur sécurité au nom de leur obligation de garde, de surveillance et d'éducation. L'intervention du maire n'est justifiée qu'en vertu de l'article L.2212-2 du CGCT en tant que protecteur de l'ordre public. Les arrêtés « couvre-feu » ont pour objectif de garantir un intérêt privé, la protection des mineurs, contre les violences qui peuvent être occasionnées par d'autres individus. Le maintien de l'ordre public dans son sens classique de sécurité et de tranquillité publiques n'est visé que de manière indirecte, pour assurer la protection des personnes.

La loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure n° 2011-267 du 14 mars 2011 dite « LOPPSI 2 » (art. 43) a doté le préfet d'un pouvoir de restriction de liberté *« des mineurs de moins de treize ans lorsque, le fait, pour ceux-ci de circuler ou de stationner sur la voie publique entre vingt-trois heures et six heures sans être accompagnés de l'un de leurs parents ou du titulaire de l'autorité parentale les expose à un risque manifeste pour leur santé, leur sécurité, leur éducation ou leur moralité. La décision énonce la durée, limitée dans le temps, de la mesure, les circonstances précises de fait et de lieu qui la motivent ainsi que le territoire sur lequel elle s'applique »*. Cette interdiction est valable pour une durée de trois mois maximum, renouvelable une fois. En cas d'urgence et lorsque le représentant du mineur n'a pas pu être contacté ou a refusé de recueillir l'enfant, celui-ci est remis temporairement au service de l'aide sociale à l'enfance, par décision du préfet qui en avise le procureur de la République. Le préfet est également informé par *« le procureur de la République des mesures alternatives aux*

poursuites et des jugements définitifs lorsque les mesures et jugement concernent des infractions commises par les mineurs résidant sur le territoire du département » (art. 43 – IV).

Certains maires pouvaient mettre en place cette mesure pour des raisons d'ordre public. Dorénavant, la loi autorise les préfets à apporter des restrictions à la liberté d'aller et de venir des mineurs si la situation le nécessite, lorsque ces derniers sont exposés à un risque manifeste pour leur santé, leur sécurité, leur éducation ou leur moralité. La création d'une telle mesure de restriction de liberté individuelle ne manquera pas de conduire à des contrôles abusifs des parents défaillants dans leurs devoirs d'éducation. Ainsi, la loi précitée élargit considérablement le champ du dispositif du contrat de responsabilité parentale (CRP).

Le CRP est un document proposé par le président du Conseil général aux parents défaillants dans leurs devoirs d'éducation à l'égard de leurs enfants contenant des obligations contractuelles. Ce dispositif sera traité dans la partie consacrée aux mesures d'accompagnement parental concernant le contrat de responsabilité parentale, dispositif proposé aux familles par le président du Conseil général (Première partie, chapitre 2, section 2).

Le président du Conseil général peut dorénavant proposer aux parents la conclusion d'un CRP lorsque, d'une part, le mineur a fait l'objet d'une mesure de « couvre-feu », d'autre part, lorsqu'il a été poursuivi ou condamné pour une infraction signalée par le procureur de la République et révélant une carence de l'autorité parentale. Les grandes lignes de la loi relative à la prévention de la délinquance, révèlent que la tendance est à l'accroissement du rôle des maires dans la lutte contre la délinquance³⁹.

En pratique, c'est souvent au maire qu'il est demandé d'intervenir, par l'édition de mesures de police, pour lutter contre la délinquance. Ainsi, la nouvelle mission de lutte contre la délinquance confiée au maire devient un nouvel objectif assigné au pouvoir de police. Alors, on se pose la question de sa réelle légitimité à traiter un problème qui relève, davantage des autorités étatiques.

³⁹ SARKOZY N., « Le maire sera le patron de la prévention de la délinquance », *Gaz. cnes*, 21 novembre 2005, p.12.

PARAGRAPHE II : LA LUTTE CONTRE LA DELINQUANCE : UN NOUVEL OBJECTIF ASSIGNE AU POUVOIR DE POLICE DU MAIRE

La relative à la prévention de la délinquance renforce le rôle du maire comme acteur essentiel de la politique de prévention de la délinquance. En tant qu'officier de police judiciaire, chef des forces de police municipale et autorité de police administrative, les maires devront utiliser leur pouvoir réglementaire de police municipale, pour exercer les missions de sécurité publique et de prévention de la délinquance (A). Apparaissant comme l'acteur principal de la mise en œuvre d'une nouvelle politique de lutte contre la délinquance axée sur la prévention, le maire tente d'y remédier en utilisant son pouvoir de police municipale (B).

A. LES MISSIONS DE SECURITE PUBLIQUE ET DE PREVENTION DE LA DELINQUANCE ASSUREES PAR LE MAIRE

Les maires, premiers concernés par les actes d'incivilités et de petite délinquance sur le territoire de la commune, demandent à participer activement à la politique de prévention de la délinquance (1). Souvent, ces comportements à la limite de la délinquance échappent aux autorités judiciaires et donc à la sanction pénale (2).

1. Le maire, au cœur de la politique de prévention de la délinquance

Dans l'exercice de sa nouvelle mission de lutte contre la délinquance, le maire se doit de respecter la répartition des compétences confiées aux différents intervenants locaux oeuvrant également dans le domaine de la prévention de la délinquance (a), malgré la reconnaissance de sa légitimité comme autorité administrative de proximité locale (b).

a. La répartition des compétences entre les différents intervenants dans le domaine de la prévention de la délinquance

La loi relative à la prévention de la délinquance attribue un rôle essentiel au maire en matière de prévention de la délinquance, ce qui a d'ailleurs suscité de nombreuses interrogations des parlementaires, en particulier sur la question du respect du

principe de séparation des pouvoirs et du rôle de l'autorité judiciaire dans ce domaine. La police municipale doit intervenir sur le terrain préventif contrairement aux forces de police nationale et de gendarmerie qui sont connues pour leurs interventions dans le domaine répressif. Toutefois, la loi relative à la prévention de la délinquance ne crée pas un cloisonnement des compétences. Au contraire, dans le cadre de la politique de prévention de la délinquance, les compétences des autorités locales et étatiques sont amenées à s'enchevêtrer pour une meilleure efficacité. En effet, la présente loi comporte des dispositions à caractère préventif et répressif, notamment en ce qui concerne la dévolution de prérogatives au profit du maire, autorité administrative locale de proximité.

De ce fait, les débats parlementaires ont souligné les risques de confusion des rôles institutionnels entre les différents intervenants locaux oeuvrant dans le domaine de la prévention de la délinquance. Le législateur a prévu une répartition des compétences de chaque intervenant dans le domaine de la prévention de la délinquance, « *sous réserve des pouvoirs de l'autorité judiciaire et dans le respect des compétences du représentant de l'Etat, des compétences d'action sociale confiées au département et des compétences des collectivités publiques, des établissements et des organismes intéressés, le maire anime, sur le territoire de la commune, la politique de prévention de la délinquance et en coordonne la mise en œuvre* » (art. L. 22121-4 du CGCT). Proche de ses administrés, le maire a été reconnu comme l'autorité administrative de proximité pouvant intervenir efficacement sur les problèmes de délinquance.

b. Le maire, l'autorité administrative de proximité

Le maire dispose donc de possibilités d'intervention plus importantes pour trouver des solutions adaptées en matière de lutte contre la délinquance pour faire disparaître le sentiment d'insécurité. La loi relative à la prévention de la délinquance place le maire au cœur du dispositif de prévention de la délinquance. Le maire cumule deux qualités essentielles dans le cadre de la prévention de la délinquance : d'une part, la proximité, et d'autre part, la polyvalence. En effet, le maire dispose de nombreuses compétences au sein de sa commune dans le domaine social, éducatif, urbanistique, pénal, ...

A partir des années 80, le maire a connu les premières structures partenariales de prévention de la délinquance par la création des conseils communaux de prévention de la délinquance en 1983 (CCPD), puis les contrats locaux de sécurité (CLS) en 1997 ou encore des conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) en 2002. Ce dispositif local de sécurité a été remanié en 2007 pour s'adapter aux nouveaux phénomènes de délinquance car jugé obsolète. Cette instance communale sera traitée dans la partie consacrée à l'action du maire dans le cadre de la politique de prévention de la délinquance par la mise en place de dispositifs de sécurité et de prévention de la délinquance (Deuxième Partie, Chapitre 1, section 1: *Le Conseil de sécurité et de prévention de la délinquance*).

L'article premier de la loi précitée place le maire comme « *le coordinateur et l'animateur de la politique de prévention de la délinquance sur le territoire de sa commune* ». Cette disposition ne fait que consacrer une légitimité à un rôle que certains maires exercent déjà en pratique. Le maire, en tant qu'autorité de police administrative, est amené à utiliser son pouvoir réglementaire de police pour apporter une réponse adaptée au problème de délinquance.

2. Le pouvoir réglementaire de police du maire, une réponse adaptée au problème de délinquance

Sur son territoire, le maire est confronté aux problèmes d'incivilités, ces comportements se situent à la frontière de la délinquance échappant ainsi à la sanction pénale (a). De ce fait, la conception de la notion d'ordre public a été renouvelée afin de garantir la protection de l'individu qui est devenu l'objectif principal des arrêtés municipaux d'interdiction (b).

a. Les incivilités, des comportements à la limite de la délinquance échappant à la sanction pénale

De véritables moyens juridiques et humains sont octroyés au maire, pour répondre à la demande toujours plus grande de sécurité des administrés. Pendant longtemps,

les politiques de prévention n'impliquaient pas les maires à participer par leur pouvoir de police municipale à la mission de lutte contre la délinquance. Cette mission était confiée exclusivement aux autorités étatiques. De plus, le caractère préventif du pouvoir de police du maire ne permettait pas de lui confier cette mission.

De plus, la création d'infractions pénales pour réprimer certains comportements délictueux ne permettait pas au maire d'exercer son pouvoir réglementaire dans ce sens. En effet, la création d'une telle infraction rendrait l'édiction d'un acte normatif par le maire inefficace. L'exercice du pouvoir réglementaire de police prend tout sens lorsque le comportement n'est pas pénalement réprimé et qu'il constitue un trouble à l'ordre public. Ce phénomène a été constaté dans le domaine des arrêtés « anti-prostitution » depuis la création du délit de « racolage passif ». Cette nouvelle infraction pénale devrait rendre inefficace l'édiction d'une réglementation dans ce domaine. La marge de manœuvre du maire dans le domaine de la lutte contre la délinquance semble réduite du fait de la création d'infraction pénale.

A partir des années 90, les politiques de lutte contre la délinquance ont été réorientées, afin d'agir également sur les causes de la délinquance. Des études sociologiques ont constaté le rôle joué par les incivilités sur l'accroissement de la délinquance⁴⁰. Les maires sont considérés comme les autorités locales les mieux armés juridiquement pour lutter contre ces comportements échappant aux sanctions pénales. Il s'agit de faits troublant l'ordre public tout en n'étant pas constitutifs d'infractions pénales mais participant activement à la délinquance. La préservation des intérêts privés est devenue l'objectif principal des arrêtés municipaux d'interdiction, qui jusqu'à présent était étrangère à l'ordre public.

Dans la partie consacrée au contentieux administratif des arrêtés municipaux d'interdiction, nous avons pu constater une conception renouvelée de l'ordre public plus individualisée et protectrice des personnes. En effet, le maire va devoir justifier les mesures « anti-délinquance » en se fondant principalement sur la protection intérêts privés, conception renouvelée de l'ordre public.

⁴⁰ ROCHE S., « Les incivilités vues du côté des institutions : perceptions, traitements et enjeux », *Cahier de la sécurité intérieure*, 1996, n° 23, p. 862.

- b. Une conception renouvelée de l'ordre public : la protection des individus, l'objectif principal des arrêtés municipaux d'interdiction

Dans la célèbre affaire *Commune de Morsang-sur-Orge* du 27 octobre 1995⁴¹, le juge a reconnu la compétence du pouvoir de police municipal pour interdire une activité de « lancer de nain ». En l'espèce, une personne souffrant de « nanisme » a été utilisée comme projectile. La sécurité de la personne ne présentait aucun risque réel pour elle et les spectateurs et aucunes circonstances locales particulières ne pouvaient justifier l'édiction de normes par le maire. Le juge administratif a évoqué le principe de respect de la dignité humaine pour justifier l'arrêté municipal d'interdiction. Ainsi, la position du juge consiste à intégrer un droit fondamental dans la notion traditionnelle d'ordre public.

Cette solution marque la volonté des juges à élargir le champ de la trilogie classique de la notion d'ordre public. Dans le cas d'espèce, le maire, par l'édiction d'un arrêté municipal d'interdiction cherchait à protéger l'individu contre des traitements jugés inhumains ou dégradants. Ainsi, dans sa nouvelle mission de lutte contre la délinquance, où le fondement juridique paraît difficile à appliquer, le maire devra justifier les arrêtés municipaux d'interdiction en se fondant sur la sécurité des personnes, tel sera le cas des arrêtés « couvre-feu » ou encore des arrêtés « anti-prostitution ». La notion d'ordre public a été étendue en y incluant des composantes destinées à préserver les intérêts privés, objectif principal visé par la politique de prévention de la délinquance.

La notion d'ordre public s'est étendue, on peut se demander si la notion traditionnelle d'« ordre public » devrait être remplacée par celle d'« ordre social ». La notion d'ordre public doit s'envisager comme une notion dynamique. Toutefois, cette conception renouvelée de l'ordre public suscite des interrogations. Une mesure de police peut-elle être édictée dans un but de protection de l'individu contre lui-même ?

⁴¹ CE, Ass. 27 octobre 1995, *Commune de Morsang-sur-Orge*, préc. ; *AJDA* 1995, p. 878, chron. STAHL J. – H. et CHAUVAUX D., « Police municipale – Respect de la dignité de la personne humaine ».

La jurisprudence a reconnu la légalité de l'arrêté municipal d'interdiction car celle-ci touche directement l'individu en prévoyant la sécurité des personnes et visant à réduire les accidents de la circulation par le port de la ceinture de sécurité. Le juge opte donc pour une notion d'ordre public plutôt protectrice des intérêts privés dans la mesure où « *la réduction des conséquences des accidents de la route constitue un but d'ordre public* »⁴².

Au regard du droit positif, le juge a consacré une nouvelle définition de la notion d'ordre public en y intégrant des droits fondamentaux. De ce fait, la puissance publique est tenue de respecter ces droits et par la même occasion de les faire respecter par les citoyens. La protection des individus constitue dorénavant l'objectif principal des arrêtés municipal d'interdiction affectant sensiblement la conception traditionnelle de l'ordre public comprenant les composantes de sécurité, tranquillité et salubrité publiques. Malgré cette évolution, le pouvoir réglementaire de police municipale ne semble pas adapté au nouveau rôle qui lui est confié dans sa nouvelle mission de lutte contre la délinquance.

B. LES LIMITES A L'UTILISATION DU POUVOIR DE POLICE MUNICIPALE CONTRE LA DELINQUANCE

La lutte contre la délinquance ne constitue pas un objectif direct de l'ordre public. De ce fait, le pouvoir de police municipale se développe en dehors de la sphère traditionnelle constituée par l'ordre public (1). Le maire, investi de pouvoir de police administrative générale s'est vu confier une prérogative de lutte contre la délinquance, police spéciale (2).

1. Le développement du pouvoir de police municipale en dehors de la sphère traditionnelle constituée par l'ordre public

Le pouvoir réglementaire de police municipale doit être adapté aux exigences de circonstances locales (a) et aux nouvelles missions du maire en matière de lutte contre la délinquance (b).

⁴² DEBBASCH C., « Institutions et droit administratif », tome 2, PUF, 4^{ème} éd., p. 113-114 ; v. également Cass. crim., 20 mars 1980, *Gaz. Pal.* 1980, p. 295, note P. L. G et CE, ass. 22 janvier 1982, *Autodéfense*, D. 1982, II, p. 494, note B. PACTEAU.

a. L'édiction de mesures d'interdiction adaptée aux circonstances locales

Les mesures d'interdiction prises par les maires doivent non seulement être nécessaires, mais encore adaptées par leur contenu à l'objectif de protection. La lutte contre la délinquance ne constitue pas l'objectif principal de l'ordre public ce qui limite l'étendue et le contenu des arrêtés municipaux d'interdiction. De plus, ces mesures doivent être adaptées aux circonstances locales, du point de vue temporel et spatial. De ce fait, Le juge est amené à exercer un contrôle de proportionnalité afin de vérifier si l'autorité administrative avait la possibilité de prendre une mesure moins attentatoire aux libertés individuelles. La mesure d'interdiction ayant pour objectif de restreindre les libertés pour protéger les personnes doit intervenir en dernier recours. Dans le cadre de ce contrôle de proportionnalité, le maire annule toute décision administrative disproportionnée⁴³.

Au regard de la nouvelle mission de lutte contre la délinquance dévolue au maire, on pourrait considérer que le pouvoir de police municipale participe activement à garantir la sécurité des personnes et des biens et à lutter contre la délinquance⁴⁴. En définitive, le pouvoir de police municipale doit s'adapter aux nouvelles missions confiées au maire en matière de lutte contre la délinquance.

b. L'adaptation du pouvoir de police municipale aux nouvelles missions du maire en matière de lutte contre la délinquance

Les notions de lutte contre la délinquance et d'ordre public bien que partiellement distinctes sont appliquées par une même autorité qui est amenée à exercer sa mission en utilisant son pouvoir de police. Ainsi, les maires vont devoir utiliser leurs pouvoirs de police pour exercer leurs missions de « *sécurités publiques* » et de

⁴³ TA Caen, *Préfet du Calvados*, préc. ; CAA Bordeaux, 27 avril 2004, *Ville de Bordeaux*; MICHALLET I., « Le contentieux administratif des arrêtés municipaux d'interdiction de la mendicité », *AJDA*, 2001, p. 320.

⁴⁴ CHAVRIER G., « Le rôle des maires dans la lutte contre la délinquance et la prévention des émeutes urbaines », *BJCL*, 1/06, p. 2.

« *prévention de la délinquance* ». Le pouvoir de police doit s'adapter au nouvel objectif poursuivi au nom de la lutte contre la délinquance que constitue la protection des intérêts privés. Ces deux notions tendent aujourd'hui à se rejoindre dans la mesure où les juges ont la notion d'ordre public en y intégrant des composantes afin de donner à cette notion une définition plus protectrice des intérêts privés.

Ces deux missions de lutte contre la délinquance et du maintien de l'ordre public, bien qu'ayant des objectifs partiellement distincts vont devoir s'exercer de manière concurrentes. En effet, le législateur a opéré une distinction concernant les attributions du maire. Depuis la loi relative à la prévention de la délinquance, le maire concourt aux missions de « sécurité publique » et de « prévention de la délinquance ». Il semblerait que le législateur a voulu par les termes « sécurités publiques » et « prévention de la délinquance » viser d'une part les pouvoirs de police générale, et d'autre part, les pouvoirs de police spéciale du maire. Il appartiendra au maire d'utiliser son pouvoir de police générale ou spéciale.

La loi relative à la prévention de la délinquance a renforcé les prérogatives du maire dans le cadre de sa police spéciale en modifiant les dispositions de textes spécifiques tels que le code pénal, le code de procédure pénale, le code rural, le code de santé publique, le code de la construction et de l'habitation. Dans le cadre de ses missions de « sécurité publique » et de « prévention de la délinquance », le maire devrait utiliser son pouvoir de police générale ou spéciale. Ainsi la notion de « prévention de la délinquance » telle qu'elle est présentée dans l'article L. 2211-1 du CGCT pourrait viser les pouvoirs de police spéciale du maire. Parallèlement, la notion de « sécurité publique » pourrait, quant à elle, cibler les pouvoirs de police générale du maire. A ce titre, l'élu local, dans l'exercice de ses missions de « sécurité publique » et de « prévention de la délinquance », devrait utiliser ses pouvoirs de police générale et spéciale de façon concurrentes.

2. La lutte contre la délinquance : une prérogative confiée au maire au titre de la police spéciale

La création de polices spéciales est destinée à renforcer les pouvoirs du maire qu'il tient au titre de la police générale (a), dans le respect des compétences confiées à la police judiciaire (b).

- a. La création de polices spéciales en vue de renforcer les pouvoirs de police générale du maire

Les nouveaux visages de la délinquance ont conduit le législateur à créer des polices spéciales. La police administrative générale n'était plus en mesure de faire aux nouveaux phénomènes de délinquance. Des polices spéciales ont été créées dans le seul but de renforcer les prérogatives de l'autorité administrative. Le législateur confie souvent la police spéciale aux autorités administratives qui exercent déjà le pouvoir de police générale. La création d'une législation spécifique consiste à confier à l'autorité administrative un pouvoir plus coercitif que celui résultant du pouvoir de police générale.

Le renforcement des prérogatives du maire par la création de polices spéciales nous conduit à nous interroger sur la véritable mission du maire. Dorénavant, le maire n'intervient pas uniquement sur le terrain préventif mais répressif. La loi relative à la prévention de la délinquance a pour objectif principal de placer le maire au cœur du dispositif de prévention et de répression de la délinquance par la création de polices spéciales en vue de renforcer ses pouvoirs de police générale. Il détient aujourd'hui des prérogatives plus coercitives pour réprimer les comportements susceptibles de présenter un trouble à l'ordre public notamment les incivilités et la petite délinquance qui échappent à la sanction pénale du fait de l'absence de texte. La loi relative à la prévention de la délinquance a créé de nombreuses dispositions spécifiques modifiant les dispositions du code rural, du code de la construction et de l'habitation, du code de la santé publique, du code de l'action sociale et des familles..., autorisant le maire à intervenir au titre de ses pouvoirs qu'il tient de la police spéciale.

Les polices spéciales ont le même but que la police générale, c'est la raison pour laquelle elles pourraient entrer en concurrence. Le principe est que la mise en œuvre d'une police spéciale n'empêche pas l'intervention de la police générale, sauf texte

contraire⁴⁵. En pratique, les deux polices générale et spéciale visent la même activité sous des aspects distincts, dans cette hypothèse leurs concours est recevable.

Si la mise en œuvre de polices spéciales ne dessaisit pas l'autorité qui bénéficie de pouvoirs de police générale, deux hypothèses peuvent se présenter. Dans le cas où il y'aurait plusieurs autorités de police, l'autorité de police générale ne peut empiéter sur un secteur qui relève d'une autre autorité administrative. Ainsi, le juge a eu l'occasion de se prononcer sur la répartition des compétences du préfet dans le domaine de la navigation intérieure au titre de sa police spéciale et les pouvoirs du maire dans la mise en œuvre de sa compétence de police générale (TA Orléans, 14 février 1989, *Président de la Ligue du centre de Canoé – Kayak*).

Dans le cas où une seule autorité de police disposerait de pouvoirs de police générale et spéciale. Par exemple, les pouvoirs de police spéciale attribués au maire par le code de santé publique ne font pas obstacle à ce qu'il utilise son pouvoir de police générale pour régler dans l'intérêt de la tranquillité publique⁴⁶. Dans cette hypothèse, le juge est amené à exercer un contrôle en sanctionnant le détournement de procédure. L'utilisation des pouvoirs de police générale ne doit pas conduire à écarter une formalité substantielle prévue par une réglementation spéciale⁴⁷. Ainsi, le juge a déclaré que « *l'existence de pouvoirs reconnus au maire dans le cadre d'une police spéciale ne fait pas obstacle à ce que celui-ci use de ses pouvoirs de police générale pour assurer le maintien de la sécurité publique, sauf si cet usage, hors des cas d'urgence, a eu pour objet ou pour effet de ne pas respecter le procédure prévue pour la police spéciale* »⁴⁸.

Le renforcement des pouvoirs du maire par la création de polices spéciales doit tenir compte des compétences existantes sur le terrain exercées par des autorités

⁴⁵ CHAPUS R., *Droit administratif général*, tome 1, Domat droit public, Montchrestien, p. 721 – 722.

⁴⁶ CE, 2 juillet 1997, *Bricq*, p. 275, DA 1997, n° 323, RFDA 1997 p. 1104.

⁴⁷ DELMAS P. B., « *Le maire, autorité de police* », 1^{ère} ed., p. 51 – 52 ; v. également RICHER D., « *Le maire et la police municipale* », Guides pratiques de l'administration territoriale, éd. Litec, p. 18 à 24.

⁴⁸ DEBBASCH C., « *Institutions et droit administratifs* », tome 2, 4^{ème} éd., Thémis, PUF, p. 125 – 126 ; v. également CE, 22 décembre 1993, *Commune de Carnaux en Provence*, RDP, 1994, p. 588.

concurrentes oeuvrant également dans le cadre de la politique de lutte contre la délinquance. Ainsi, le maire doit respecter les compétences réservées exclusivement à l'autorité judiciaire même s'il détient aujourd'hui des prérogatives qui semblent relever de cette dernière.

- b. Le renforcement des pouvoirs de police administrative générale dans la limite des compétences de la police judiciaire

La loi du 14 mars 2011⁴⁹ dite loi « LOPPSI 2 » (art. 93) a renforcé les pouvoirs de police municipale en élargissant le champ des infractions pouvant être constatées par les agents de la police municipale sous le contrôle d'un officier de police judiciaire (OPJ) ou sur instruction du procureur de la République concernant le dépistage d'alcoolémie. Les agents de police judiciaire adjoints (APJA) devront immédiatement rendre compte aux OPJ, en cas de dépistage positif ou de refus de se soumettre aux tests de dépistage. Dans le projet de loi, il était prévu d'attribuer la qualité d'APJ aux directeurs de police municipale afin qu'ils puissent seconder les OPJ de la police et de la gendarmerie nationales. Cette disposition a été annulée par le Conseil constitutionnel au motif que la police judiciaire doit être placée sous la direction et le contrôle de l'autorité judiciaire. Ce pouvoir ne pouvait donc être confié aux directeurs de police municipale qui relèvent des autorités administratives appartenant à la commune et ne sont donc pas soumis à la disposition des OPJ (Cons. const., DC n° 2011-625 du 10 mars 2011).

Le projet de loi autorisait également les policiers municipaux à procéder à des contrôles d'identité. Actuellement, les policiers municipaux n'ont pas la possibilité de demander aux personnes de justifier leur identité par un document officiel. Toutefois, ils ont la possibilité de demander à la personne de donner des informations sur leur identité. Dans la même décision, la Cour suprême a supprimé la disposition permettant aux agents de police municipale de procéder à de tels contrôles au motif

⁴⁹ Loi n° 2011-267 du 14 mars 2011, loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, J.O. du 15 mars 2011 p. 4582.

que ces agents relevaient des autorités de la commune et ne sont pas mis à la disposition des OPJ. Les contrôles d'identité relèvent exclusivement de la police judiciaire sous le contrôle de l'autorité judiciaire. Le pouvoir de police du maire est par nature préventif, dans ce cas la police municipale ne peut exercer les compétences de la police judiciaire qui se situe sur le terrain répressif.

Dans la pratique, on peut constater que la police municipale pallie souvent l'absence de la police nationale sur la commune. Par exemple, dans le cadre d'une interpellation, la police municipale est chargée d'informer la police nationale en vue d'une vérification d'identité du contrevenant sur le fichier de police nationale. La collaboration entre les deux autorités n'est pas souvent au point conduisant la police municipale à mettre un terme aux vérifications pour défaut d'information de la part de la police nationale.

Occupant une place prépondérante sur la commune, où la police nationale est souvent défaillante, les fonctionnaires de la police municipale demandent à être armés comme les policiers nationaux. Certaines communes ont décidé de munir leurs policiers d'une arme de 4^{ème} catégorie après avoir suivi une formation au tir. Avant 2007, la formation au tir de la police municipale n'existait pas⁵⁰. D'autres communes, au contraire, ont refusé l'armement de la police municipale. Prenons l'exemple de la ville d'Amiens qui a privilégié la police de proximité en rétablissant une relation de confiance avec les habitants⁵¹. Le maire de la ville d'Amiens a considéré qu'il n'y avait pas de compatibilité entre l'armement et la proximité locale. Les communes essaient tant bien que mal à instaurer un lien de confiance entre la police municipale et les habitants. Ce rapprochement semble difficile depuis l'émergence des lois sécuritaires. En effet, en 2003 à Toulouse, le ministre de l'intérieur Nicolas Sarkozy avait précisé que la police n'était pas là « *pour organiser*

⁵⁰ D. n° 2007-1178 du 3 août 2007 modifiant le décret n° 2000-276 du 24 mars 2000 fixant les modalités d'application de l'article L. 412-51 du code des communes et relatif à l'armement des agents de police municipale, J.O. du 5 août 2007 p. 13144.

⁵¹ Amiens.fr : le site internet de la commune d'Amiens « La sécurité : c'est bien l'affaire de tous » : <http://www.amiens.fr/?id=653>.

des tournois sportifs, mais pour arrêter des délinquants » en ajoutant également que les policiers municipaux n'étaient pas des « travailleurs sociaux »⁵².

Ainsi, les maires pour exercer leur mission de lutte contre la délinquance vont devoir utiliser leur pouvoir de police municipale, celle-ci constitue un outil indispensable du fait de la proximité locale. Or, sur le territoire communal, les maires sont confrontés à un autre problème celui du stationnement illégal des résidences mobiles des gens du voyage. Par conséquent, le maire est amené à utiliser son pouvoir de police pour régler les conditions d'accueil et de séjour des gens du voyage. La loi relative à la prévention de la délinquance a renforcé les pouvoirs de police du maire dans ce sens par la création d'une police spéciale, notamment par la mise en place d'une nouvelle procédure d'évacuation forcée des résidences mobiles des gens du voyage.

SECTION 2 : LA NOUVELLE PROCEDURE RELATIVE A L'EVACUATION FORCEE DES RESIDENCES MOBILES DES GENS DU VOYAGE

⁵² Libération.fr : « La police de proximité : Sarkozy retourne son képi » publié le 23 février 2007 par J. DURAND : <http://www.liberation.fr/politiques/010194872-police-de-proximite-sarkozy-retourne-son-kepi>.

La notion de « gens du voyage » a été employée par la loi du 3 janvier 1969⁵³ pour remplacer celle de « nomades » définie dans la loi du 16 juillet 1912⁵⁴ sur l'exercice des professions ambulantes et la réglementation de la circulation des nomades. Cette dernière a instauré un carnet anthropométrique visant à nommer, identifier, surveiller, contrôler les nomades. Cette catégorie de population était considérée comme une population dangereuse. Ce carnet obligatoire pour tous les « nomades » devait être signé le jour de l'arrivée et du départ par la police, la gendarmerie ou la mairie.

Le « nomadisme » était considéré comme un comportement inquiétant qui justifiait la mise en place d'une politique de contrôle et de surveillance. Du XV^{ème} au XVI^{ème} siècle la réglementation destinée aux « nomades » était dédiée au contrôle. Il a fallu attendre la loi du 5 juillet 2000⁵⁵ relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage pour que l'on s'intéresse au stationnement des « gens du voyage » sur le territoire communal. Cette loi comporte deux logiques, celle plus ancienne liée au contrôle et celle plus récente liée à l'accueil et l'habitat des « gens du voyage »⁵⁶.

Toutefois, la loi précitée ne définit pas précisément la notion de « gens du voyage ». Dans son article 1^{er}, la loi susvisée énonce que « *les gens du voyage* » sont des personnes « *dont l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles* ». La loi du 5 juillet 2000 est la première loi qui prend en considération l'habitat des « gens du voyage », le mot « habitat » a remplacé le mot « stationnement ». La notion d'habitat est plus large que celle de logement. Celle-ci désigne le lieu où l'on habite alors que la première renvoie à l'espace dans lequel le logement se trouve. L'article L. 443-3 du code de l'urbanisme énonce que « *dans les zones constructibles, des terrains bâtis ou non bâtis peuvent être aménagés afin de permettre l'installation des*

⁵³Loi n° 69-3, 3 janvier 1969, loi relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe, J.O. du 5 janvier 1969 p. 195.

⁵⁴Loi du 16 juillet 1912, loi relative à l'exercice des professions ambulantes, J.O. du 19 juillet 1912, p. 6410.

⁵⁵Loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, J.O. du 6 juillet 2000, p. 10189.

⁵⁶ BIDET M., « *Les gens du voyage, locaux ou cosmopolites ? La gestion publique du nomadisme en France.* », Thèse présentée et soutenue le 1^{er} décembre 2009, Institut des sciences sociales du politique (ISP), Cachan, p. 61 et 80.

caravanes constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs. L'autorisation d'aménagement est délivrée dans les formes, conditions et délais définis par le décret en Conseil d'Etat mentionné à l'article L. 443-1 »⁵⁷.

Il faut attendre une loi du 30 mai 1990 communément appelée « loi Besson » pour que l'Etat impose aux communes une obligation légale d'accueil des résidences mobiles des gens du voyage⁵⁸. Avant l'entrée en vigueur de la loi susvisée, les autorités administratives n'autorisaient aucune halte sur le territoire communal et procédaient systématiquement à l'expulsion des résidences mobiles. Depuis la « loi Besson », on peut opérer une distinction entre les communes de plus ou de moins 5 000 habitants qui ne disposent pas du même statut juridique en termes d'accueil des résidences mobiles des gens du voyage (art. 28).

Lorsque la commune a satisfait à son obligation légale d'accueil, le maire a la possibilité par exception au droit commun de la police administrative⁵⁹, de prendre un arrêté municipal d'interdiction générale et absolue de stationnement des résidences mobiles des gens du voyage en dehors de cette aire accueil prévue à cet effet⁶⁰.

L'exécution des arrêtés municipaux d'interdiction relatifs à l'interdiction de stationnement en dehors des aires d'accueil était jugée inefficace du fait de la procédure prévue par la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 faisant intervenir le maire et le juge judiciaire. La loi relative à la prévention de la délinquance a opté pour une procédure efficace par la création d'une procédure d'exécution forcée déclenchée par le préfet, saisi par le maire au détriment des libertés fondamentales. La volonté du législateur qui consiste à munir les maires d'une procédure simple et rapide a pour objectif d'encourager les élus locaux à créer des aires d'accueil pour exercer efficacement cette nouvelle procédure.

⁵⁷ AUBIN E., « *La commune et les gens du voyage* », Berger – Levrault, p. 84 - 85.

⁵⁸ Loi n° 90-449 du 31 mai 1990, loi visant à la mise en oeuvre du droit au logement, J.O. du 2 juin 1990, p. 6551.

⁵⁹ CE, 19 mai 1933, Benjamin préc..

⁶⁰ Loi n° 2000-614, 5 juill. 2000, article 9, JO 6 juill. 2000, préc..

Le changement de position du législateur nous conduit à nous poser de nombreuses questions concernant le stationnement illégal des gens du voyage. Quelles sont dans ce domaine les implications de la loi relative à la prévention de la délinquance? Quelles sont les caractéristiques du contentieux de l'expulsion des gens du voyage? La contrepartie sécuritaire au profit des maires concernant l'obligation légale d'accueil des gens du voyage (Paragraphe I) consiste à renforcer les pouvoirs de police des maires contre le stationnement illégal par la création d'une nouvelle modalité d'exercice à l'exécution forcée des résidences mobiles (Paragraphe II).

PARAGRAPHE I: L'OBLIGATION LEGALE DES COMMUNES CONCERNANT L'ACCUEIL DES GENS DU VOYAGE : UNE CONTREPARTIE SECURITAIRE AU PROFIT DES MAIRES

La loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage a prévu dans chaque département l'élaboration d'un schéma départemental d'accueil des gens du voyage et la réalisation d'aires permanentes d'accueil des gens du voyage, dans les communes de plus de 5000 habitants. Ces schémas doivent organiser le nombre, la localisation et la capacité des aires d'accueil sur le département. Dorénavant, les communes de plus de 5000 habitants sont tenues à une obligation légale d'accueil des résidences mobiles des gens du voyage. En contrepartie, les communes disposent de moyens juridiques leur permettant d'expulser lesdites résidences mobiles qui stationnent sur le terrain communal ou en dehors.

Lorsque le stationnement a lieu en dehors du domaine public, le maire pouvait assigner les occupants du terrain devant le président du tribunal de grande instance pour atteinte à l'ordre public. Le juge des référés pouvait alors ordonner l'évacuation des résidences assortie d'une injonction de quitter le terrain occupé illégalement pour rejoindre l'aire d'accueil aménagée à cet effet, ou, à défaut, de quitter le territoire communal. En ce qui concerne le stationnement illégal sur le domaine public, la procédure applicable aux gens du voyage était similaire.

La loi relative à la prévention de la délinquance a simplifié la procédure concernant le stationnement illégal des résidences mobiles des gens du voyage en confiant le

contentieux de l'expulsion de ces dernières au seul juge judiciaire (L. n° 2000-614, 5 juill. 2000, art. 9, II, modifié par la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance). Les communes de plus de 5000 habitants sur lesquelles repose une obligation légale d'accueil, sont tenues de respecter les exigences posées par le schéma départemental d'accueil des gens du voyage (A). En contrepartie, les maires disposent d'un recours pour mettre fin au stationnement illégal, il s'agit du contentieux civil de l'expulsion des résidences mobiles (B).

A. LE RESPECT DES EXIGENCES POSEES PAR LE SCHEMA DEPARTEMENTAL D'ACCUEIL DES GENS DU VOYAGE

Le représentant de l'Etat occupe une place importante dans l'élaboration du schéma départemental et la réalisation des aires d'accueil dans les communes de plus de 5 000 habitants (1). Toutefois, des modalités sont offertes aux communes pour satisfaire à leurs obligations légales d'accueil des gens du voyage (2), tout en respectant les exigences quantitatives et qualitatives prévues par le schéma départemental (3).

1. L'élaboration d'un schéma départemental d'accueil des gens du voyage et la réalisation des aires d'accueil dans les communes de plus de 5 000 habitants

A compter de la publication du schéma départemental, les communes de plus de 5 000 habitants doivent respecter les délais prévus pour la réalisation des aires d'accueil (a). Pour rendre les prescriptions du schéma départemental efficaces, l'Etat s'est engagé à soutenir financièrement les communes dans la réalisation des aires d'accueil (b).

- a. Les délais de réalisation des aires d'accueil

Les schémas départementaux doivent prévoir le nombre, la localisation et la capacité des aires d'accueil sur le département, sur la base d'un diagnostic préalable. Ainsi, l'article 2-I de la loi du 5 juillet 2000 énonce que « *les communes de plus de 5000*

habitants disposent d'un délai de deux ans, à compter de la publication du schéma départemental pour participer à sa mise en œuvre ». L'article 2-III prévoit « *une prorogation de deux ans, à compter de l'expiration du premier délai, lorsque la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale a manifesté, dans ce délai, la volonté de se conformer à ses obligations* » (modifié par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, art. 201).

Le législateur a décidé de proroger le délai de réalisation des aires d'accueil pour encourager les communes à s'investir dans la politique d'accueil des gens du voyage. Ainsi, l'article 2-IV de la loi précitée prévoit un délai supplémentaire, « *jusqu'au 31 décembre 2008, à compter de la date d'expiration du délai prévu (art. 2-III), à la commune ou à l'établissement public de coopération intercommunale, qui a manifesté la volonté de se conformer à ses obligations et qui, au terme de ce délai, n'a pu néanmoins s'en acquitter* » (modifié par la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008, art. 138).

Certaines communes ne sont pas visées par la réalisation des aires d'accueil. Ainsi, la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003 a prévu que les communes de moins de 20 000 habitants dont la moitié de la population habite dans une zone urbaine sensible ont la possibilité, sur leur demande, d'être exclues du champ d'application de la loi du 5 juillet 2000.

La circulaire du 3 août 2006 (NOR/INT/D/06/00074/C), sur la mise en œuvre des prescriptions du schéma départemental d'accueil des gens du voyage a tiré la conclusion que « *la réalisation des aires est ainsi entrée dans une phase de réalisation active* ». Mais en pratique, le bilan des réalisations ont montré que les objectifs de création des aires d'accueil prévus par les schémas départementaux n'ont pas encore été atteints malgré la prorogation des délais. De ce fait, l'Etat a décidé d'apporter un soutien financier aux communes pour réaliser les aires d'accueil.

- b. Le soutien de l'Etat dans le financement des aires d'accueil

L'article 4 de la loi du 5 juillet 2000 autorise l'Etat à prendre en charge « *les investissements nécessaires à l'aménagement et à la réhabilitation des aires d'accueil, dans la proportion de 70 % des dépenses engagées dans les délais fixés aux I et III de l'article 2* ». Cette proportion est de « *50 % pour les dépenses engagées dans le délai prévu au IV du même article 2* » (art. 4 de la loi du 5 juillet 2000, modifié par la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008, art. 138).

Pour les aires de grand passage destinées à recevoir « *des gens du voyage en grands groupes à l'occasion des rassemblements traditionnels ou occasionnels, avant et après ces rassemblements, le représentant de l'Etat dans le département peut, après avis de la commission consultative départementale, faire application d'un taux maximal de subvention de 100 % du montant des dépenses engagées dans le délai fixé à l'article 2, dans la limite d'un plafond fixé par décret* » (art. 4, alinéa 2, de la loi du 5 juillet 2000, modifié par la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, art. 89). De plus, « *la région, le département et les caisses d'allocations familiales peuvent accorder des subventions complémentaires pour la réalisation de ces aires d'accueil* » (art. 4, alinéa 3, de la loi du 5 juillet 2000).

En fonctionnement, une aide forfaitaire à la gestion des aires d'accueil a été créée par la loi du 5 juillet 2000 et ses modalités d'attribution sont prévues par le décret du 29 juin 2001⁶¹. Malgré l'aide financière accordée par l'Etat, les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) rencontrent des difficultés pour réaliser les aires d'accueil dans les délais. Ces difficultés sont liées principalement à la mobilisation des terrains, à la révision des documents d'urbanisme et à la recherche de cofinancement. Ainsi, le législateur a laissé une grande liberté aux communes quant à la réalisation et la gestion des aires d'accueil pour alléger cette obligation légale d'accueil.

⁶¹ D. n° 2001-568 du 29 juin 2001 relatif à l'aide aux collectivités et organismes gérant des aires d'accueil des gens du voyage, J.O. du 1^{er} juillet 2001, p. 10538.

2. Les modalités offertes aux communes pour satisfaire à leurs obligations légales d'accueil des gens du voyage

L'adoption du schéma départemental d'accueil des gens du voyage doit répondre à une logique de partenariat dans le cadre d'une procédure consultative (a) en faisant participer les communes qui disposent d'une grande liberté quant à l'aménagement et la gestion des aires d'accueil (b). Toutefois, le représentant de l'Etat veille au respect des communes dans la réalisation des aires d'accueil dans les délais impartis (c).

- a. La procédure d'adoption des schémas départementaux

Au regard de l'article 1^{er}, § III, de la « loi Besson » du 5 juillet 2000, il convient d'opérer une distinction entre les différentes étapes de la procédure d'adoption des schémas départementaux à savoir l'élaboration, l'approbation, la publication et la révision. Le schéma départemental est un acte juridique élaboré par le préfet et le président du conseil général. Ce document doit être approuvé conjointement par les deux autorités dans un délai de dix-huit mois à compter de la publication de la loi du 5 juillet 2000. En l'absence d'approbation dans le délai imparti, la loi autorise le préfet à approuver le schéma. Celui-ci doit être révisé tous les six ans selon la même procédure.

L'article 1^{er}, § III, prévoit également « *la consultation obligatoire, d'une part du conseil municipal des communes concernées par l'obligation légale d'accueil et d'autre part, de la commission consultative départementale* ». L'article 1^{er}, § IV, de la loi du 5 juillet 2000 prévoit, « *l'association, dans chaque département, d'une commission consultative à l'élaboration et à la mise en œuvre du schéma, elle est composée des représentants des communes concernées, des représentants des gens du voyage ainsi que ceux des associations qui interviennent auprès des gens du voyage* ». Le tribunal administratif de Strasbourg a eu l'occasion d'annuler un arrêté du représentant de l'Etat portant approbation du schéma départemental d'accueil au motif que, « *le préfet a demandé au président du conseil général de se prononcer sur un projet de schéma départemental non encore soumis à l'avis de la commission*

consultative et a fortiori non amendé selon les vœux exprimés par elle »⁶². La commission consultative des gens du voyage doit participer activement à l'élaboration du schéma départemental pour l'accueil et l'habitat des gens du voyage, faute de quoi, le juge administratif annulera la décision du préfet.

Aux termes de la loi du 5 juillet 2000, les schémas départementaux auraient dû être approuvés, au plus tard, le 6 janvier 2002. Le rapport n° 508 du député M. ESTROSI, rapporteur du projet de loi relatif à la sécurité intérieure, au 1^{er} janvier 2003, a dressé un bilan chiffré de la situation soit, « *29 schémas départementaux ont été définitivement approuvés, 12 devraient être prochainement signés et 42 seraient en cours d'élaboration* »⁶³. En raison d'un retard dans la réalisation des schémas départementaux, une circulaire interministérielle prise le 11 mars 2003 a autorisé les préfets à signer seuls comme la loi le prévoit⁶⁴ les schémas « *dès lors qu'une négociation avec le conseil général n'apparaît pas, au terme d'un an de délai supplémentaire, de nature à pouvoir aboutir à une signature conjointe* »⁶⁵. La circulaire ne prévoit pas un délai supplémentaire car la possibilité reconnue aux maires d'édicter des mesures d'interdiction découle de leur participation à réaliser des aires d'accueil dans les délais, elle constitue une contrepartie sécuritaire. Pour se faire, le législateur a laissé une grande liberté aux communes concernant l'aménagement et la gestion des aires d'accueil.

b. La liberté des communes quant à l'aménagement et la gestion des aires d'accueil

La commune a la possibilité de réaliser et gérer elle-même une aire d'accueil sur son propre territoire et elle peut bénéficier de la part d'autres communes d'une participation financière à l'investissement et à la gestion, dans le cadre de

⁶² TA Strasbourg, 15 novembre 2002, *Fédération des maires de Moselle*, req. n° 02-00866.

⁶³ Chiffres cités dans le rapport annuel de la Commission nationale consultative des gens du voyage pour l'année 2002, *Gaz. Cnes*, 27 janvier 2003, p. 14.

⁶⁴ Art. 1^{er} § III de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, préc..

⁶⁵ Lettre-circulaire du 11 mars 2003 relative aux dispositifs départementaux d'accueil des gens du voyage, publié au B.O. du ministère chargé de l'équipement n° 2003/6, p. 117-119.

conventions intercommunales. Elle peut également, si elle le souhaite transférer sa compétence d'aménagement des aires d'accueil à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI).

Dans un rapport du 19 juin 2008, le sénateur M. P. Hérisson s'est intéressé à la condition sociale des gens du voyage en proposant une « *généralisation de l'accompagnement social dans les aires d'accueil* ». Ce rapport prévoit d'associer les emplacements de caravanes comme des logements sociaux au sens de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU). Cette loi impose aux maires de certaines communes de construire 20 % de logements sociaux.

Le présent rapport prévoit également l'encadrement des gens du voyage par des travailleurs sociaux. Ainsi, il est prévu que le projet de gestion d'aire d'accueil doit assurer « *l'intervention à mi-temps ou temps plein selon la capacité d'accueil de l'aire, d'un personnel socio-éducatif qui assure un travail de médiation pour la régularisation des dossiers administratifs, sociaux et professionnels des usagers, le suivi de la scolarisation des enfants, la protection maternelle et infantile, l'accès aux soins des adultes, en liaison avec les services du département et des communes concernées* ». Enfin, le sénateur M. P. HERISSON, a envisagé de traiter la question des aires de grands passages pouvant accueillir 50 à 200 caravanes pour une durée limitée à quinze jours. Le groupe devrait faire une déclaration au moins de deux mois à l'avance au préfet du département⁶⁶. Malgré l'allègement de l'obligation légale d'accueil des résidences mobiles au profit des communes on a pu constater un retard des communes dans la réalisation des aires d'accueil.

c. Le retard des communes dans la réalisation des aires d'accueil

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a prorogé de deux ans le délai initial prévu par la loi du 5 juillet 2000, pour « *les communes ayant manifesté leur volonté de se conformer à leurs obligations* ». A l'expiration du délai

⁶⁶ Rapport du sénateur P. HERISSON, « Aires d'accueil : la généralisation de l'accompagnement social », *ASH*, n° 2564 du 27 juin 2008, p. 15-16.

de quatre ans, certaines communes n'ont toujours pas pu réaliser les aires d'accueil. C'est la raison pour laquelle une nouvelle prorogation est accordée « *jusqu'au 31 décembre 2008, et ce quelle que soit la date de publication du schéma départemental* » (loi du 24 décembre 2007 de finances pour 2008, art. 138).

Le cumul de délais permet aux communes ou aux intercommunalités retardataires de bénéficier de la subvention de l'Etat. Cette dernière est maintenue mais au taux de 50% car les communes ayant réalisé les aires d'accueil dans les délais ont bénéficié d'une subvention au taux plein. Cette subvention est accordée à la commune ou l'établissement compétent, dans la limite des plafonds fixés par le décret n° 2001-541 du 25 juin 2001 relatif au financement des aires d'accueil destinées aux gens du voyage.

La loi du 5 juillet 2000 a prévu une procédure permettant à l'Etat de se substituer aux communes défaillantes ou récalcitrantes pour éviter des retards dans la réalisation des aires d'accueil. L'article 3 de la loi du 5 juillet 2000, prévoit qu' « *à l'expiration des délais prévus à l'article 2 de la loi précitée, les communes qui n'ont pas rempli leur obligation légale d'accueil peuvent se voir imposer, par le préfet, si elles ne répondent pas dans les trois mois à la mise en demeure qu'il leur aura adressée, la réalisation des travaux d'aménagement après que l'Etat aura acquis les terrains nécessaires* » (Loi n°2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008, art.138). Dans le cadre de cette procédure de substitution, l'Etat peut acquérir les terrains, réaliser les travaux et gérer les aires d'accueil au nom et pour le compte de la commune ou l'établissement public défaillant.

Le nouvel article L. 2321-2, 31°, du CGCT, ajouté par l'article 3-I, alinéa 2 de la loi du 5 juillet 2000, précise que « *les dépenses afférentes constituent un nouveau cas de dépenses obligatoires pour les communes ou les établissements publics qui, selon le schéma départemental, doivent en assumer les charges* ». Toutefois, les communes ou les établissements publics deviennent de plein droit propriétaires des aires aménagées, à compter de l'achèvement de la réalisation des aires d'accueil. Dans le cadre de l'aménagement et la gestion des aires d'accueil, les communes disposent d'une grande liberté. Les communes sont tenues de réaliser des aires d'accueil en

conformité des exigences quantitatives et qualitatives prévues par le schéma départemental.

3. Les exigences quantitatives et qualitatives des aires d'accueil des gens du voyage

L'accueil des gens du voyage suppose le respect à la fois d'un critère quantitatif et de critères qualitatifs. Concernant le critère quantitatif, l'aire doit correspondre aux besoins en accueil constatés dans le schéma départemental. Il existe plusieurs catégories de structures d'aires d'accueil (a). De plus, la logique d'un accueil décent implique la prise en compte de critères qualitatifs résultant à la fois de l'objectif de valeur constitutionnelle permettant à toute personne d'obtenir un logement décent (b).

a. Les différentes catégories de structures d'aires d'accueil

Les aires d'accueil doivent tenir compte des exigences quantitatives prévues dans le schéma départemental. Les aires d'accueil doivent être aménagées en fonction des flux de population classés en zone de « fréquentation » sur le schéma départemental. De plus, la dimension des places de caravanes doit correspondre aux normes techniques fixées par le décret d'application de la loi du 5 juillet 2000. La circulaire du 5 juillet 2001 relative à l'application de la loi du 5 juillet 2000⁶⁷ opère une distinction entre cinq catégories de structures.

D'une part, l'aire dite d'accueil est prévue pour le séjour de résidences mobiles pendant une période qui ne peut excéder trois mois. Cette aire d'accueil doit prévoir une vingtaine d'emplacements, soit quarante places de caravanes. D'autre part, l'aire dite de grand passage est destinée à recevoir temporairement des groupes importants de 200 caravanes. Par contre, les aires de passage sont réservées à quelques caravanes pour une halte de courte durée destinées aux familles isolées ou pour quelques caravanes voyageant en groupes. Ces aires d'accueil sont prévues

⁶⁷ Circulaire interministérielle UHC/IUH1/12 n° 2001-49 du 5 juillet 2001 d'application de la loi n° 200-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage, publié au B.O. du ministère chargé de l'équipement p. 997.

pour les communes de moins de 5000 habitants sur lesquelles repose un devoir jurisprudentiel d'accueil des gens du voyage⁶⁸. Contrairement aux communes de plus de 5000 habitants qui sont tenues à une obligation légale d'accueil. Enfin, les terrains pour les grands rassemblements religieux ou traditionnels des gens du voyage sont prévus pour recevoir plusieurs milliers de caravanes durant une période d'une semaine ou deux.

L'obligation d'accueil des gens du voyage imposée par l'article 28 de la loi du 31 mai 1990 puis par l'article 1^{er} de la loi du 5 juillet 2000 vise uniquement la première catégorie d'aires d'accueil. La place de caravane ne doit pas être confondue avec l'emplacement qui est l'espace de stationnement prévu pour deux ou trois caravanes en moyenne. La circulaire interministérielle du 5 juillet 2001 prévoit une taille minimale de 75 mètres carrés concernant la superficie d'une place de caravane. La superficie visée par la circulaire ne constitue pas un plafond, il est recommandé aux élus locaux de dépasser ce chiffre en tenant compte des besoins spécifiques liés au mode de vie des gens du voyage. De plus, le juge a eu l'occasion de vérifier si les élus locaux respectaient l'objectif constitutionnel de décence de l'habitat. En effet, le juge assimile l'aire d'accueil au logement qui doit présenter un caractère décent.

b. La décence des aires d'accueil des gens du voyage

La notion de décence de l'aire d'accueil ne figure pas dans les textes législatifs et réglementaires. Dans une décision rendue le 21 janvier 1995, le Conseil constitutionnel a consacré un objectif à valeur constitutionnel reconnaissant « *à toute personne la possibilité d'obtenir un logement décent* »⁶⁹. Conformément au décret du 29 juin 2001 relatif aux normes techniques applicables aux aires d'accueil des gens du voyage⁷⁰, celles-ci doivent être d'une superficie de 75 mètres carrés ou plus, comprendre un bloc sanitaire avec au moins une douche et deux W.-C. pour cinq

⁶⁸ CE, 2 décembre 1983, *Ackermann c/ Ville de Lille*, préc. ; *D.*, 1985, p. 388, note R. ROMI.

⁶⁹ Cons. const., DC n° 94-359, 21 janvier 1995, loi relative à la diversité de l'habitat, J.O. du 21 janvier 1995, p. 1166.

⁷⁰ Décret n° 2001-569 du 20 juin 2001 relatif aux normes techniques applicables aux aires d'accueil des gens du voyage, J.O. du 1 juillet 2001 p. 10540.

places de caravanes. De plus, chaque place de caravane doit être dotée d'un accès aux équipements sanitaires, à l'eau et l'électricité et prévoir une évacuation des eaux usées.

La Cour européenne des droits de l'homme a eu l'occasion de se prononcer, dans un arrêt rendu en 2002, sur l'existence d' « *un droit à la vie dans un environnement* »⁷¹ sain à l'abri d'une décharge ou tout autre emplacement pouvant nuire à l'habitat. Cette jurisprudence doit retenir l'attention des autorités locales chargées de trouver un emplacement décent pour réaliser les aires d'accueil. Ainsi, les maires sont tenus de respecter les règles d'hygiène et de sécurité au même titre qu'un bailleur social. De ce fait, les communes vont devoir apporter des modifications dans les plans d'urbanisme en prenant en considération les besoins spécifiques en habitat des gens du voyage. En pratique, de nombreuses communes ne disposent pas d'aires d'accueil pour les gens du voyage conduisant ces derniers à s'installer par force en détruisant les barrières de sécurité prévues par la commune. Ces emplacements ne comportent aucun accès en eau, en électricité et en sanitaire. Souvent les gens du voyage se trouvent dans l'obligation de trouver des raccordements en eau et en électricité de manière illégale. Face à ce problème, de nombreuses communes défailtantes dans la réalisation des aires d'accueil décident de trouver un compromis avec les occupants sans titre afin d'éviter tout recours contentieux.

En contrepartie de leur obligation légale d'accueil, les maires peuvent prendre des arrêtés portant interdiction générale et absolue de stationnement des résidences mobiles sur le territoire de leurs communes en raison de l'existence d'une aire d'accueil aménagée à cet effet. En se fondant sur cette base légale, le maire pouvait demander au juge judiciaire de rendre une ordonnance en référé prescrivant l'évacuation des caravanes qui stationnaient illégalement. Le contentieux civil de l'expulsion des résidences mobiles a été confié au seul juge judiciaire par l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000 (modifié par la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance).

⁷¹ CEDH, 18 juin 2002, *Oneryildiz c/ Turquie*, *RTDH* 2003, note C. LAURENT, p. 280, « Un droit à la vie en matière environnementale reconnu et confronté par une interprétation évolutive du droit des biens pour les habitants de bidons villes ».

B. LE CONTENTIEUX CIVIL DE L'EXPULSION DES RESIDENCES MOBILES : UNE INTERVENTION EXCLUSIVE DU MAIRE

Le juge judiciaire était exclusivement compétent pour se prononcer sur la demande d'évacuation forcée des résidences mobiles (1), saisine exercée à l'initiative du maire (2).

1. La compétence exclusive du juge judiciaire en matière d'évacuation forcée des résidences mobiles

Le contentieux de l'évacuation forcée des résidences mobiles a connu un précédent celui du dualisme juridictionnel quant à la juridiction compétente dans ce domaine (a). Le juge saisi dans le cadre du contrôle de la légalité doit vérifier l'existence d'un trouble « manifestement illicite » à l'ordre public (b).

- a. Le dualisme juridictionnel

Depuis le décret-loi du 17 juin 1938, le juge administratif était compétent pour statuer sur les demandes d'expulsion des occupants sans titre. Parallèlement, le juge judiciaire était compétent, pour connaître des litiges relatifs au domaine public routier conformément aux articles L. 116-1 du code de la voirie routière et 809 et 812 du code de procédure civile. Le tribunal des conflits a eu l'occasion de se prononcer sur l'incompétence des deux autorités, il a prononcé la compétence du juge judiciaire pour statuer sur l'expulsion de caravanes appartenant à des gens du voyage qui stationnaient sur le parc de stationnement d'une commune⁷².

L'article 9-II de la loi du 5 juillet 2000 a mis fin au dualisme juridictionnel en créant un bloc de compétence au profit du juge judiciaire pour connaître du contentieux de l'expulsion des gens du voyage du territoire communal (art. modifié par la loi n°

⁷² T. confl., 17 octobre 1988, *Commune de Sainte-Geneviève-des-Bois c/ Mme Riviera et autres*, RDP 1989, p. 1521, « Le contentieux de l'occupation sans titre du domaine public routier ressortit en principe à la compétence du juge judiciaire ».

2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance). Il était prévu dans l'article 9-II de la loi précitée qu' « *en cas de stationnement effectué en violation de l'arrêté prévu, y compris sur le domaine public, le maire peut saisir le président du tribunal de grande instance aux fins de faire ordonner l'évacuation forcée des résidences mobiles* ».

Le droit pour le maire de saisir le juge judiciaire a été étendu, par la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure, aux maires des communes non inscrites au schéma départemental d'accueil des gens du voyage. L'article 58 de la loi précitée a inséré un nouvel article 9-I dans la loi du 5 juillet 2000 qui prévoyait que « *dans les communes non inscrites au schéma départemental, le maire peut par voie d'assignation délivrée aux occupants et, le cas échéant, au propriétaire du terrain ou au titulaire d'un droit d'usage, saisir le président du tribunal de grande instance aux fins de faire ordonner l'évacuation forcée des résidences mobiles installées sur un terrain privé n'appartenant pas à la commune, lorsque le stationnement est de nature à porter atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques* ». Dans son article 53, le législateur a créé un nouveau délit supposé dissuader les gens du voyage de stationner leurs résidences mobiles en dehors de l'aire d'accueil aménagée à cette fin. Ainsi, le législateur pénalise « *le fait pour les gens du voyage de s'installer en réunion et sans autorisation sur une propriété publique ou privée*⁷³ ».

Ce nouveau droit permettait aux communes de moins de 5000 habitants et non inscrites au schéma départemental d'exercer la procédure d'expulsion prévue à l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000. Le législateur a opéré une distinction entre les communes de plus de 5000 habitants sur lesquelles reposaient une obligation légale d'accueil inscrites au schéma départemental et les communes de moins de 5000 habitants. La loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure a modifié l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000, permettant au « *juge des référés d'étendre les effets de son ordonnance initiale à tous les occupants d'un terrain non visés par celle-ci, lorsque le requérant démontrait l'impossibilité de les identifier* » (L. n° 2003-239, préc., art. 56). Les communes inscrites ou non dans le schéma départemental pouvait saisir le juge

⁷³ Loi du 18 mars 2003 n° 2003-239 pour la sécurité intérieure (art. 53 – C. pén., art. 322-4-1), J.O. du 19 mars 2003 p. 4761.

judiciaire dès lors que la situation était de nature à occasionner un trouble à l'ordre public « *manifestement illicite* ».

b. L'exigence de trouble « *manifestement illicite* » à l'ordre public

Le tribunal de grande instance de Lyon a rejeté une demande d'expulsion des gens du voyage formée par une commune au motif que celle-ci ne justifiait pas de « *l'urgence qu'il y'avait de procéder à l'expulsion des nomades (...). Elle ne démontre pas l'existence d'un état d'insalubrité inadmissible et n'était pas davantage que l'exécution de travaux indispensables à l'installation d'un confort de première nécessité implique une évacuation de la totalité du terrain ; de même, elle ne justifie pas de son impossibilité à concéder provisoirement à ces mêmes familles une autre aire de stationnement* »⁷⁴. De même, la Cour d'appel de Bordeaux a estimé qu' « *en l'absence de solution alternative satisfaisante permettant aux gens du voyage de stationner dans des conditions décentes, l'occupation d'un terrain, à titre provisoire, pendant les travaux réalisés sur une aire d'accueil, ne saurait constituer un trouble illicite* »⁷⁵. Au regard de l'article 809 du nouveau code de procédure civile, le juge des référés ne peut ordonner la cessation d'un trouble que si celui-ci est « *manifestement illicite* ».

Dans le domaine privé, la commune pouvait saisir le juge judiciaire en cas de stationnement illicite sans avoir à justifier de la carence du propriétaire à ester en justice, dès lors que la situation était de nature à porter atteinte à l'ordre public. Ainsi, le droit pour le maire d'agir devant le juge judiciaire n'était pas conditionné par l'atteinte à l'une des composantes de l'ordre public lorsque le terrain faisant l'objet d'un stationnement méconnaissant un arrêté municipal d'interdiction appartenait à la commune (art. 9-II de la loi du 5 juillet 2000 modifiée par la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007, art. 27).

⁷⁴ TGI Lyon, 2 novembre 1992, *Ville de Meyzieu c/ Epoux Bony et autres* ; *Gaz. Pal.*, 11 au 14 avril 1994, p. 22.

⁷⁵ CA Bordeaux, 14 novembre 2002, 1^{ère} chbre, *Syndicat mixte pour le développement de l'agglomération d'Angoulême c/ M. Piedron et autres*.

Lorsque le terrain appartenait à la commune, le maire pouvait saisir le président du tribunal de grande instance pour ordonner l'évacuation forcée des résidences mobiles. Toutefois, lorsque le terrain n'appartenait pas à la commune, le maire ne pouvait agir que si le stationnement était de nature à porter atteinte à l'ordre public. Ainsi le maire avait la possibilité d'exercer les voies de recours en lieu et place du propriétaire, dès lors que le stationnement illicite sur le terrain privé était de nature à porter atteinte à l'ordre public. Dans ce cas, le maire pouvait, par voie d'assignation, délivrée aux occupants et, le cas échéant, au propriétaire (personne publique ou privée) ou au titulaire du droit d'usage, saisir le président du tribunal de grande instance pour ordonner l'évacuation forcée des résidences mobiles.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi relative à la prévention de la délinquance, le maire n'a plus la possibilité de se substituer au propriétaire dans le cadre de la nouvelle procédure d'évacuation forcée. Dorénavant, le maire, le propriétaire ou le titulaire du droit d'usage du terrain occupé peut demander au préfet de mettre en demeure les occupants de quitter les lieux. La mise en demeure ne peut intervenir que si le stationnement est de nature à porter atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques (art. 9-II de la loi du 5 juillet 2000 modifiée par la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007, art. 27). L'atteinte à l'ordre public est une condition nécessaire à la mise en œuvre de la nouvelle procédure d'évacuation forcée, à défaut, le maire, le propriétaire ou le titulaire du droit d'usage du terrain occupé devra utiliser les voies de recours de droit commun.

Le Conseil d'Etat a reconnu la compétence exclusive du juge judiciaire pour connaître des demandes introduites par « *le maire d'une commune ayant mis à disposition des gens du voyage une ou plusieurs aires aménagées, ou ayant contribué sans y être tenue au financement de ces aires, aux fins d'ordonner l'évacuation forcée de résidences mobiles stationnées sur une propriété privée ou publique sur le territoire de cette commune en violation d'un arrêté d'interdiction de stationnement en dehors des aires aménagées et, dans le cas où le terrain n'appartient pas à la commune, risquant de porter atteinte à la salubrité, à la sécurité*

ou à la tranquillité publiques»⁷⁶. En cas de stationnement illégal sur le domaine public, « le juge administratif est compétent pour statuer sur la responsabilité du fait des dommages causés par les gens du voyage »⁷⁷. Le Conseil d'Etat a jugé également, que le juge administratif était compétent, « sauf dans le cas d'une voie de fait, pour connaître des cas d'occupation sans titre par des gens du voyage de terrains appartenant au domaine public de l'Etat »⁷⁸.

L'intervention exclusive du maire prévue à l'article 9-II de la loi du 5 juillet 2000, n'est possible que « si le stationnement est de nature à porter atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques ». La loi relative à la prévention de la délinquance, a conservé le fondement juridique d'intervention du maire à savoir l'atteinte à l'une des composantes de l'ordre public, lorsque le terrain n'appartient pas à la commune. L'existence d'une atteinte à l'ordre public constitue une condition nécessaire et suffisante pour fonder l'intervention du maire, même dans le cadre du nouveau recours à l'exécution forcée des résidences mobiles prévu par la loi du 5 mars 2007 (art. 9-II, alinéa 2 de la loi du 5 juillet 2000, modifié par la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007, art 27). *A contrario* lorsque le terrain appartient à la commune, le maire n'est pas tenu de justifier d'une atteinte à l'ordre public pour demander à l'autorité compétente l'évacuation forcée des résidences mobiles sur le territoire communal. Toutefois, il convient d'apporter des précisions concernant la procédure judiciaire de l'expulsion des résidences mobiles des gens du voyage.

2. La procédure de saisine du juge judiciaire

La procédure judiciaire nécessite l'intervention d'auxiliaires de justice entraînant une lenteur de la procédure d'expulsion des gens du voyage (a). Munis d'une décision de

⁷⁶ CE, 20 décembre 2000, req. n° 211284, *Cie d'assurances Zurich international*, *Rec. Leb.* p. 632 ; *AJDA* 2001, p., note E. AUBIN, p. 898, « Responsabilité de la puissance publique ».

⁷⁷ CE, 8 juin 2007, req. n° 298467, *Commune de Gisors* : incompétence du juge administratif de l'urgence.

⁷⁸ CE, 15 novembre 2006, req. n° 293370, *Ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer*.

justice ayant force de chose jugée, les maires se trouvent confrontés à une problématique qui est celle du refus d'exécution de celles-ci par les autorités étatiques justifié par la sauvegarde de l'ordre public (b).

a. La lenteur de la procédure judiciaire d'évacuation forcée des résidences mobiles

Depuis les années 90, les parlementaires ont déposé des propositions de loi visant à renforcer les pouvoirs de police des maires en matière de lutte contre le stationnement illégal des gens du voyage⁷⁹. Ces parlementaires demandaient que l'aménagement d'une aire d'accueil soit assorti d'une procédure expéditive d'expulsion des gens du voyage. Malgré l'adoption de la loi du 5 juillet 2000, de nombreuses propositions de loi ont été déposées demandant une rapidité ainsi qu'un allègement de la procédure d'expulsion jugée trop lente. Les parlementaires demandaient à ce que le maire puisse saisir directement par simple déclaration et sans intervention préalable d'un huissier de justice, le juge des référés afin d'obtenir l'expulsion forcée des gens du voyage.

Ces différentes propositions de loi souhaitaient également une accélération de la procédure d'expulsion qui serait rendue possible par l'absence d'intervention d'auxiliaires de justice tels que l'huissier de justice et l'avocat. Selon les parlementaires, ces derniers représentaient, une lourdeur et occasionnaient des frais de justice « *particulièrement difficiles à accepter pour les petites communes qui ne disposent que de peu de moyens* »⁸⁰. Ces propositions de loi n'ont pas été validées du fait de la méconnaissance des grands principes régissant la procédure pénale tels que le droit de la défense et le principe du contradictoire.

Dans le cadre du contentieux civil de l'expulsion, le juge judiciaire pouvait ordonner aux occupants sans titre sur le territoire communal, soit, de rejoindre l'aire d'accueil aménagée à cet effet en application de la loi du 5 juillet 2000, soit, de quitter le

⁷⁹ PROVOT, « Faut-il brûler l'article 28 de la loi du 31 mai 1990 ? », *Etudes tsiganes*, 1996, vol. 7, p. 6.

⁸⁰ Exposé des motifs de la proposition de loi n° 3267 du 11 octobre 2001 tendant à alléger la procédure d'expulsion demandée par les maires confrontés au stationnement illégal des gens du voyage en dehors des aires d'accueil aménagées à cet effet : <http://www.senat.fr/leg/pp101-242.html>.

territoire communal. Toutefois, l'article 9-III de la loi du 5 juillet 2000 précise que la procédure prévue par l'article 9-II de la loi du 5 juillet 2000 (modifié par la loi relative à la prévention de la délinquance) par laquelle le maire avait la possibilité de saisir le juge judiciaire afin d'obtenir l'évacuation des résidences mobiles ne s'appliquait pas dans trois hypothèses. En premier lieu, lorsque les gens du voyage sont propriétaires du terrain sur lequel ils stationnent car ils détiennent un droit de propriété. En deuxième lieu, lorsque les gens du voyage disposent d'une autorisation délivrée sur le fondement de l'article L. 443-1 du code de l'urbanisme. Enfin, lorsque les personnes concernées stationnent sur un terrain dans les conditions prévues à l'article L. 443-3 du code de l'urbanisme. En dehors de ces cas, le maire se doit d'exercer un recours pour expulser les occupants sans titre. Toutefois, on peut constater que les maires se trouvent confrontés à une problématique qui est celle de l'inexécution de la décision de justice par les forces de l'ordre dans un souci de sauvegarde de l'ordre public.

- b. Le refus d'exécution de l'administration de l'ordonnance judiciaire justifiée par la sauvegarde de l'ordre public

Après avoir obtenu du juge judiciaire une ordonnance d'expulsion des résidences mobiles, le maire peut demander le concours des forces de l'ordre en cas d'inexécution de la décision de justice prise à l'encontre des gens du voyage. Le préfet peut toutefois décider de ne pas faire intervenir les forces de police ou de gendarmerie s'il estime qu'une intervention risque d'aggraver les troubles à l'ordre public.

Au regard du droit positif, les autorités de l'Etat peuvent décider de ne pas exécuter une décision de justice lorsqu'elles estiment que cette exécution aurait pour effet d'aggraver une situation alors que l'objectif principal d'une décision de justice est de faire cesser un trouble. Dans la célèbre affaire *Couitéas*, l'administré a pu obtenir « *l'engagement de la responsabilité sans faute de l'auteur d'une décision de police lorsque celle-ci, bien que légale, lui a causé un préjudice anormal et spécial* »⁸¹.

⁸¹ CE, 30 novembre 1923, *Couitéas*, *Rec. Leb.*, p. 789.

Cette jurisprudence, connue en matière de refus de concours de la force publique pour l'exécution d'une décision de justice, a été étendue à d'autres décisions telles que réglementaires⁸², individuelles⁸³ et permet également d'indemniser un préjudice résultant d'une simple abstention des forces de l'ordre⁸⁴.

Le Conseil Constitutionnel a eu l'occasion de se prononcer sur le refus d'exécution de l'autorité administrative en affirmant que « *dans des circonstances exceptionnelles tenant à la sauvegarde de l'ordre public, l'autorité administrative peut, sans porter atteinte au principe de séparation des pouvoirs, ne pas prêter son concours à l'exécution d'une décision de justice* »⁸⁵. Cette carence de l'autorité étatique conduit à engager la responsabilité de l'Etat en cas de dommages causés à autrui⁸⁶.

Dans le cadre de la procédure judiciaire de l'expulsion des résidences mobiles prévue par l'article 9-II de la loi du 5 juillet 2000, le préfet pouvait légalement refuser d'accorder son concours pour l'exécution d'une décision de justice prononcée par le juge judiciaire en invoquant le risque de trouble à l'ordre public. En pratique, les préfets étaient réticents à accorder le concours de la force publique lorsque la commune s'était montrée récalcitrante dans la réalisation d'une aire d'accueil des gens du voyage. Depuis la loi relative à la prévention de la délinquance, il appartient au préfet d'ordonner l'évacuation forcée des gens du voyage. Après avoir retenu en 2000 la voie de la « judiciarisation » de ce contentieux, le législateur opte donc aujourd'hui pour la solution d'une procédure administrative d'exécution forcée confirmant l'application d'un droit d'exception à l'encontre des gens du voyage.

⁸² CE, sect. 22 février 1963, *Commune de Gavarnie*, Rec. Leb. p. 113.

⁸³ CE, sect. 15 février 1961, *Werquin*, Rec. Leb. p. 118.

⁸⁴ CE, sect., 27 mai 1977, *SA Victor Delforge*.

⁸⁵ Cons. const., DC n° 98-403, 29 juillet 1998, *loi relative à la lutte contre les exclusions*, 46^{ème} considérant, J.O du 31 juillet 1998, p. 11710.

⁸⁶ CE, 27 juin 2002, *M.et Mme Frullani, SCI Marcfore*, req. n° 247973.

Dans les années 90, les parlementaires avaient déposé de nombreuses propositions de loi dans le seul but de modifier le contentieux de l'expulsion des résidences mobiles jugé trop lent. De telles demandes ne pouvaient aboutir car elles méconnaissaient de manière incontestable les droits de la défense et le principe du contradictoire. Il a fallu attendre 2007, pour que le législateur propose une procédure d'exécution forcée déclenchée par le préfet. Celui-ci peut être saisi par le maire, le propriétaire ou l'occupant régulier du terrain sur lequel sont installés les gens du voyage, pouvant faire l'objet d'une contestation devant le juge administratif. Le législateur a privilégié l'efficacité au détriment des droits fondamentaux attachés aux gens du voyage. Dans le cadre de la nouvelle procédure, l'exception devient la règle puisqu'en cas de contestation de la décision d'exécution forcée prise par le préfet, seul le juge administratif est compétent.

PARAGRAPHE II : LA CREATION D'UNE NOUVELLE MODALITE D'EXECUTION FORCEE DES RESIDENCES MOBILES DES GENS DU VOYAGE

La loi relative à la prévention de la délinquance comporte deux articles 27 et 28, modifiant la loi du 5 juillet 2000, concernant l'évacuation forcée des gens du voyage en cas de stationnement illégal des résidences mobiles. Sur demande du maire ou du propriétaire du terrain, « *le préfet peut désormais procéder d'office sans avoir à obtenir l'autorisation préalable du juge judiciaire, à l'évacuation forcée des gens du voyage de terrains situés sur le territoire d'une commune respectant ses obligations en matière d'accueil* ». Dorénavant, la procédure administrative se substitue à la procédure judiciaire d'expulsion des gens du voyage lorsque le stationnement illégal est de nature à porter atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques. *A contrario*, les occupations illicites qui ne portent pas atteinte à l'une des composantes de l'ordre public ne relèvent pas de cette nouvelle procédure administrative, mais de celle prévue devant les juridictions de droit commun.

Les maires disposent désormais d'une procédure expéditive et simplifiée leur permettant de jouer un rôle dissuasif. La nouvelle procédure administrative est destinée à éviter aux communes et aux propriétaires le recours au droit commun devant le juge judiciaire, jugée lourde et trop onéreuse. Cette procédure permet de

désengorger la juridiction de droit commun et aboutir à un règlement des litiges plus rapidement. Ainsi, le législateur a simplifié considérablement la procédure d'expulsion des gens du voyage par l'absence de décision préalable du juge (A) et en opérant un transfert de compétence au préfet (B).

A. UNE SIMPLIFICATION DE LA PROCEDURE D'EXPULSION DES GENS DU VOYAGE PAR L'ABSENCE DE DECISION PREALABLE DU JUGE

La loi relative à la prévention de la délinquance donne la possibilité au préfet de procéder, après mise en demeure, à l'évacuation forcée des résidences mobiles en cas de stationnement illégal sans autorisation préalable du juge (1), au détriment de la protection des libertés individuelles (2).

1. L'évacuation forcée des résidences mobiles ordonnée par le préfet sans autorisation préalable du juge

Au même titre que le contentieux civil de l'expulsion des résidences mobiles, la procédure administrative nécessite un trouble à l'ordre public (a). Par contre, le maire n'est plus dans l'obligation de demander au juge l'autorisation en vue de l'exécution forcée de l'arrêté d'interdiction de stationnement illégal (b).

- a. La procédure administrative d'évacuation forcée des résidences mobiles : l'exigence de trouble à l'ordre public

La loi relative à la prévention de la délinquance a modifié par ses articles 27 et 28, les articles 9 et 9-1 de la loi du 5 juillet 2000 relative à l'habitat et l'accueil des gens du voyage. Ce nouveau recours rend efficace l'action administrative et encourage les communes de plus de 5000 habitants inscrites au schéma départemental d'accueil des gens du voyage à réaliser des aires d'accueil. Désormais, le préfet peut procéder d'office, sur demande du maire ou du propriétaire du terrain, sans avoir à obtenir l'autorisation préalable du juge judiciaire, à l'évacuation forcée des gens du voyage

de terrains situés sur le territoire d'une commune respectant ses obligations en matière d'accueil.

En cas de non-respect de l'arrêté municipal d'interdiction, le maire, le propriétaire ou l'occupant légal du terrain peuvent saisir le préfet afin qu'il effectue une mise en demeure de quitter les lieux. Le préfet peut décider de cette mise en demeure si le stationnement illégal entraîne des conséquences sur la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques. Si la mise en demeure reste sans effet dans le délai fixé, le préfet peut procéder à l'évacuation forcée des résidences si besoin par la force publique. La mise en demeure est assortie d'un délai d'exécution qui ne peut être inférieur à vingt-quatre heures. L'évacuation forcée est impossible en cas d'opposition du propriétaire ou du titulaire du droit d'usage dans le délai fixé pour l'exécution de la mise en demeure.

Dans ce cas, le préfet peut demander au propriétaire ou à l'occupant légal du terrain de prendre toutes les mesures nécessaires pour faire cesser le trouble à l'ordre public dans un délai qu'il fixe (art 9-II de la loi du 5 juillet 2000 modifiée). Comme il s'agit d'une décision administrative, la mise en demeure est immédiatement exécutoire. Les occupants sans titre ont la possibilité d'exercer un recours suspensif devant le tribunal administratif, au même titre que le propriétaire ou l'occupant légal du terrain. Le caractère suspensif du recours ne remettra pas en question l'efficacité de la procédure administrative dans la mesure où le juge statuera dans les soixante-douze heures (art. 9-II bis de la loi du 5 juillet 2000 modifiée). Dans le cadre de la procédure administrative, le maire pourra exécuter son arrêté municipal d'interdiction sans recours préalable au juge.

b. L'exécution forcée des actes administratifs sans recours préalable au juge

L'administration ne peut, en principe, assurer elle-même l'exécution d'un acte administratif sans recours préalable au juge qui l'autorisera à faire appel à la force publique pour assurer l'exécution de l'acte. Au contraire, l'article 9 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 obligeait le maire à demander au juge judiciaire l'autorisation d'assurer l'exécution forcée de l'arrêté interdisant le stationnement des gens du

voyage pour obtenir l'expulsion des résidences mobiles. L'exécution forcée des actes administratifs sans recours préalable au juge est possible lorsque trois conditions sont réunies, d'une part, lorsque la sanction est prévue par l'acte, d'autre part, lorsque l'urgence est caractérisée et enfin, qu'il n'existe aucune autre voie de droit pour amener l'administré à quitter les lieux.

L'exécution forcée de l'expulsion des gens du voyage sans décision préalable du juge répond à l'attente de nombreux élus qui souhaitaient un allègement et une rapidité de la procédure d'expulsion des résidences mobiles des gens du voyage⁸⁷. Enfin, les propositions de loi des parlementaires ont abouti par la création d'une procédure administrative efficace par la loi relative à la prévention de la délinquance (Loi n° 2007-697, 5 mars 2007, art. 27 et 28 : JO 7 mars 2007, p. 4297). Cette loi donne au préfet, sous le contrôle du juge administratif, la compétence de faire procéder, après mise en demeure, à l'évacuation forcée des résidences mobiles au détriment de la protection des libertés individuelles applicables aux gens du voyage.

2. L'efficacité et la célérité de la procédure administrative d'évacuation forcée des résidences mobiles au détriment de la protection des libertés individuelles

La reconnaissance d'une telle prérogative à l'autorité administrative n'est pas conforme aux exigences constitutionnelles reconnaissant le juge comme le garant des libertés individuelles (a). Toutefois, en l'absence de trouble à l'ordre public, le juge de droit commun est compétent pour connaître des litiges concernant le stationnement illégal des résidences mobiles (b).

- a. Le juge garant des libertés individuelles

⁸⁷ Ph. YOLKA, « Le Nomade et le Hérisson », *JCP A*, 7 mai 2007, n° 19, act. N° 414.

Les parlementaires ont été sollicités pour répondre aux questions concernant le coût excessif de l'expulsion des gens du voyage pour la commune. Le ministère de l'Intérieur a précisé d'une part, que le recours à un huissier de justice n'est en aucune manière une obligation légale et relève du seul choix de la commune ainsi que le précise la circulaire du 5 juillet 2001 relative à l'application de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000⁸⁸. D'autre part, dans le cadre des procédures civiles menées sur le fondement de l'article 9 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000, la commune avance des frais afférents à l'assignation, à la signification de la décision et supporte les éventuels honoraires de son avocat. La commune peut obtenir, non seulement, la condamnation des défendeurs aux dépens, en application de l'article 696 du Nouveau code de procédure civile (NCPC), mais également au paiement d'une somme couvrant les frais exposés et non compris dans les dépens, en application de l'article 700 du NCPC⁸⁹.

Le souhait des élus locaux était d'écarter le juge de la procédure d'expulsion des résidences mobiles. Certains parlementaires ont marqué leur intention de placer les maires au cœur de la procédure administrative d'expulsion des résidences mobiles en les dotant d'une compétence dans le domaine en les qualifiant « *de personnes tout aussi responsables et avisées que les juges* »⁹⁰, ou encore « *de donner aux maires le pouvoir d'ordonner eux-mêmes l'expulsion [...] une telle procédure n'entrant pas en opposition avec le respect de la liberté individuelle puisque, s'agissant des nomades, on procède non pas à une expulsion de domicile mais à un déplacement de la famille avec son domicile* »⁹¹. Une telle initiative ne pouvait aboutir car les maires ne pouvaient à la fois régler et réprimer les stationnements illégaux des résidences mobiles. Cette solution n'était pas envisageable car l'autorité qui édicte l'acte doit être différente de celle qui sanctionne. De ce fait, il appartient à une autorité judiciaire de connaître des litiges concernant l'interdiction de stationnement illégal des résidences de la commune.

⁸⁸ Rép. min. à QE n° 65293, JOAN Q. 5 novembre 2001, p. 6359.

⁸⁹ Rép. min. à QE n° 21282, JOAN Q., 16 mars 2004, p. 2087.

⁹⁰ JO AN, 1^{ère} séance du 2 juin 1999, p. 5310.

⁹¹ JO Sénat du 2 février 2000.

La nouvelle procédure administrative relative à l'évacuation forcée des résidences mobiles a vu le jour alors que le ministre de l'Intérieur a affirmé que « *la création d'un pouvoir d'expulsion au profit du préfet était exclue, l'article 66 de la Constitution exigeant l'intervention d'une décision de justice préalable* »⁹². La reconnaissance d'un tel pouvoir n'est effectivement pas conforme aux exigences constitutionnelles et conventionnelles en matière de droits de la défense car elle supprime toute possibilité d'organiser une procédure contradictoire alors même que la mesure vise l'habitat.

Le Conseil constitutionnel a consacré un objectif à valeur constitutionnel reconnaissant « à toute personne la possibilité d'obtenir un logement décent »⁹³. Par la même occasion la cour européenne des droits de l'homme était amenée à vérifier les conditions d'accueil des gens du voyage en termes d'hygiène et de sécurité. Les juges ont assimilés les résidences mobiles au logement conduisant l'autorité administrative à respecter des exigences qualitatives en tenant compte aux besoins spécifiques en habitat des gens du voyage. Une telle solution semble être en contradiction avec la jurisprudence constante concernant l'accueil des gens du voyage en dotant l'autorité administrative d'une compétence qui devrait exclusivement relever d'une autorité judiciaire.

La loi relative à la prévention de la délinquance n'a pas fait l'objet d'une censure de la part des juges du Conseil constitutionnel. La Cour suprême n'a pas jugé utile de soulever d'office ce grief d'inconstitutionnalité⁹⁴. Le juge judiciaire est, en effet dépossédé d'une compétence importante car elle vise la résidence mobile des gens du voyage. Le législateur a privilégié l'efficacité de la procédure d'évacuation forcée des résidences mobiles au profit des élus locaux au détriment de la protection des libertés individuelles rattachées aux gens du voyage. Toutefois, le législateur a prévu un retour l'application des règles de droit commun dans le cas où les occupations

⁹² Rép. min. à QOSD n° 1042, JOAN Q ; 2 février 2005, p. 479.

⁹³ Cons. const., DC n° 94-359, 21 janvier 1995, loi relative à la diversité de l'habitat, préc..

⁹⁴ Cons. const., DC n° 2007-553, 3 mars 2007, *loi relative à la prévention de la délinquance*, J.O. du 7 mars 2007, p. 4356.

illicites des gens du voyage ne portent pas atteinte à l'ordre public. Dans ce cas, la procédure ne relève plus de la police administrative mais de la compétence du juge judiciaire ou administratif.

La compétence de l'autorité juridictionnelle dépendra du caractère privé ou public du terrain qui est occupé par les gens du voyage. Le législateur a conservé la compétence du juge judiciaire dès lors que le stationnement illégal n'entraîne pas de trouble à l'ordre public. Cette condition est nécessaire pour déclencher la procédure d'évacuation forcée des résidences mobiles, procédure qui constitue une contrepartie sécuritaire à la réalisation des aires d'accueil par les communes.

b. Le recours au juge de droit commun en l'absence de trouble à l'ordre public

Si les conditions légales de la mise en demeure ne sont pas remplies, l'évacuation des gens du voyage stationnant illégalement peut être obtenue par les voies juridictionnelles de droit commun. Si le terrain occupé appartient au domaine public, la personne morale propriétaire peut saisir le juge administratif en référé pour faire cesser cette occupation sans titre du domaine public (art. L. 521-3 du code de justice administrative). Le recours doit présenter « *un caractère d'urgence et ne doit se heurter à aucune contestation sérieuse* »⁹⁵.

Si l'occupation sans titre porte sur une dépendance du domaine privé d'une personne publique, ce sont les tribunaux judiciaires qui doivent être saisis d'une demande d'expulsion, selon la procédure de droit commun, par la personne publique propriétaire. Enfin, si l'occupation sans titre porte sur une dépendance de la voirie routière, la compétence pour prescrire l'expulsion appartient aux tribunaux judiciaires⁹⁶.

Dans le cadre de l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000, le législateur avait privé le juge administratif de sa compétence dans le domaine de l'occupation sans titre du

⁹⁵ CE du 16 mai 2003 n° 249880 SARL ICOMATEX, *Rec. Leb.* p. 228.

⁹⁶ Trib. Confl., 17 octobre 1988, *Commune de Sainte-Geneviève-des-Bois c/ Mme Rivieira et autres, préc.* ; RDP 1989, p. 1521.

domaine public non routier. Le législateur a opté aujourd'hui pour une « judiciarisation » du contentieux de l'expulsion des gens du voyage comprenant le stationnement irrégulier sur des propriétés privées, le domaine privé ou le domaine routier. Ainsi, le législateur a réparti les compétences entre les deux juridictions de droit commun en fonction du caractère privé ou public du domaine occupé. La répartition des compétences a mis fin aux conflits de compétences et a permis d'éviter que les occupants illicites se servent de ce dualisme juridictionnel pour retarder la mesure d'expulsion. Il est prévu également dans le cadre de la nouvelle procédure d'évacuation forcée, un retour au droit commun lorsque les conditions légales de la mise en demeure ne sont pas réunies.

Dorénavant, la compétence juridictionnelle dépend du caractère privé ou public du domaine occupé à l'exception de voirie publique et de ses dépendances qui continue à relever du juge judiciaire. La loi relative à la prévention de la délinquance a institué un nouveau recours à l'exécution forcée des résidences mobiles au profit du préfet, il s'agit d'un droit d'exception offert aux communes qui ont remplis leurs obligations légales relatives à l'accueil des gens du voyage. Le législateur a décidé de récompenser les communes qui ont fourni des efforts dans la réalisation des aires d'accueil en leur permettant de bénéficier d'une procédure d'évacuation expéditive et moins onéreuse. De plus, le législateur a décidé également de faire profiter les communes de moins de 5000 habitants non inscrites au schéma départemental.

Cette procédure administrative a suscité de nombreuses interrogations du fait de l'exclusion du juge dans le cadre de l'expulsion des résidences mobiles. Malgré l'absence d'intervention du juge dans cette nouvelle procédure, il convient de préciser que celle-ci est strictement encadrée afin de préserver les libertés publiques et les droits des gens du voyage. En transférant cette compétence au préfet, le législateur a répondu aux attentes des élus locaux qui demandaient une réponse adaptée au problème du stationnement illégal des résidences mobiles.

B. LE TRANSFERT DE COMPETENCE AU PREFET REpondant AUX ATTENTES DES ELUS

Les bénéficiaires de la procédure d'évacuation forcée sont les communes de plus de 5 000 habitants qui ont rempli leurs obligations légales d'accueil des gens du voyage, ainsi que les communes de moins de 5 000 habitants qui ne sont soumises à aucune obligation légale en la matière. Toutefois, sous certaines conditions, les communes qui ne satisfont pas encore à leurs obligations légales peuvent bénéficier de cette procédure pendant une période limitée (1). Le nouveau dispositif de mise en demeure des gens du voyage (2) peut conduire à la saisine du juge administratif (3).

1. Les communes bénéficiaires de la procédure administrative de l'évacuation forcée des résidences mobiles

Il convient d'opérer une distinction entre les communes bénéficiaires à titre permanent (a) et à titre provisoire (b).

- a. Les communes bénéficiaires à titre permanent

Les communes bénéficiaires à titre permanent sont « *les communes de plus de 5 000 habitants inscrites au schéma départemental* » (art. 1-II, alinéa 2 de la loi du 5 juillet 2000), « *y compris celles qui ont transféré cette compétence à un établissement de coopération intercommunal ayant satisfait à leurs obligations par l'aménagement et l'entretien d'aire(s) d'accueil au sens de l'article 2-I de la loi du 5 juillet 2000. Les communes non inscrites au schéma départemental qui sont dotées d'une aire d'accueil, les communes qui décident, sans y être tenues, de contribuer financièrement à l'aménagement et l'entretien d'une aire d'accueil ou qui appartiennent à un groupement de communes qui s'est doté de compétences pour la mise en œuvre du schéma départemental et les communes non inscrites au schéma départemental visées à l'article 9-1 de la loi du 5 juillet 2000, c'est-à-dire les communes de moins de 5 000 habitants qui ne sont pas assujetties à des obligations légales de réalisation d'aire d'accueil des gens du voyage* » (art. 9-I de la loi du 5 juillet 2000).

- b. Les communes bénéficiaires à titre temporaire

Les communes bénéficiaires à titre temporaire sont « *les communes qui, sans avoir à ce jour satisfait à leurs obligations, bénéficient d'un délai prorogé de deux ans (art. 2-III de la loi du 5 juillet 2000, modifiée, par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, art. 201), lorsqu'elles ont manifesté, dans ce délai (délai initial prévu par l'article 2-I de la loi du 5 juillet 2000), la volonté de se conformer à ses obligations. Le bénéfice du dispositif est ouvert jusqu'à l'expiration du délai de deux ans, aux communes qui bénéficient du délai supplémentaire, jusqu'au 31 décembre 2008 à compter de l'expiration du délai prévu à l'article 2-III de la loi du 5 juillet 2000 (modifiée par la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008, art. 138), dès lors qu'elles ont manifesté, la volonté de se conformer à ses obligations, et qui au terme de ce délai, n'a pu néanmoins s'en acquitter. Les communes qui disposent d'un emplacement provisoire agréé par le préfet (L. n° 2000-614, 5 juillet 2000, art. 9-I) ».*

La notion d'emplacement provisoire a été créée par la loi relative à la prévention de la délinquance et a été précisée par le décret n° 2007-690 du 3 mai 2007, relatif à l'agrément prévu à l'article 9 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000⁹⁷. L'emplacement provisoire ne constitue pas un emplacement définitif inscrit dans le schéma départemental à condition que cet emplacement soit agréé par le préfet selon des critères définis par décret. Dans ce cas, le recours à la procédure d'évacuation forcée ne sera possible que dans un délai de six mois suivant la date de l'agrément. Au terme du délai, si l'emplacement provisoire continue d'être mis à disposition des gens du voyage, la commune ne peut s'en prévaloir pour bénéficier de la procédure administrative d'évacuation forcée des résidences mobiles. La loi précise que l'existence de cet emplacement provisoire n'exonère pas les communes de leurs obligations légales concernant la réalisation d'une aire d'accueil définitive.

Le décret a apporté des précisions concernant les conditions que doivent remplir « *les emplacements provisoires pour être agréés par les préfets, après consultation, si les préfets le souhaitent, de la commission consultative départementale. La localisation de ces emplacements doit, tout d'abord, garantir l'accessibilité au terrain,*

⁹⁷ D. n° 2007-690, relatif à l'agrément prévu à l'article 5 de la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage, J.O. du 5 mai 2007, p. 7957.

l'hygiène et la sécurité du stationnement. Ces emplacements provisoires, d'au maximum trente résidences mobiles, doivent être desservis par un service régulier de ramassage d'ordures ménagères et comprendre une alimentation en eau et en électricité correspondant à leur capacité d'accueil ».

2. Le nouveau dispositif de mise en demeure des gens du voyage

Pour bénéficier de la procédure d'évacuation forcée, la demande du maire fondée sur un trouble à l'ordre public doit nécessairement être corroborée par un rapport de police (a). Cependant, le législateur a prévu des cas ne relevant pas du nouveau dispositif de mise en demeure (b). Le préfet est tenu de respecter la procédure de mise en demeure afin de procéder à l'évacuation forcée des résidences mobiles (c).

a. La constatation d'un trouble à l'ordre public corroboré par un rapport de police

Lorsque la commune a rempli ses obligations légales, *« le maire peut, par arrêté, interdire en dehors des aires d'accueil aménagées le stationnement sur le territoire de la commune des résidences mobiles »* (art. 9-I de la loi du 5 juillet 2000, modifiée par la loi du 5 mars 2007, art. 27). *La mise en demeure ne peut intervenir que si le stationnement est de nature à porter atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques* (art 9-II de la loi du 5 juillet 2000, modifiée par la loi du 5 mars 2007, art. 27).

Saisi d'une demande de mise en demeure, le préfet, avec le concours des services de la police nationale ou la gendarmerie nationale, doit apprécier la nature et le niveau du risque. Ainsi, une demande du maire de la commune concernée se fondant sur le stationnement illicite de résidences mobiles doit être corroborée par un rapport de police pouvant justifier l'intervention du préfet par une mise en demeure de quitter les lieux dans un délai d'exécution qui ne pourra être inférieur à vingt-quatre heures. Toutefois, le législateur a prévu des cas particuliers où la procédure de mise en demeure est exclue.

b. Les cas d'exclusion

Le législateur a prévu des cas d'exclusion qui n'ont pas été modifiés par la loi relative à la prévention de la délinquance. Ce nouveau dispositif n'est pas applicable aux résidences mobiles appartenant à des personnes qui sont propriétaires du terrain sur lequel elles stationnent. D'autre part, ne sont pas concernées, les personnes qui disposent d'une autorisation délivrée sur le fondement de l'article L. 443-1 du code de l'urbanisme (terrain de camping et parc résidentiel destiné à l'accueil d'habitations légères de loisirs), et les personnes qui stationnent sur un terrain aménagé dans les conditions prévues à l'article L. 443-3 du code de l'urbanisme (terrains familiaux spécialement aménagés pour les gens du voyage). Ce nouveau régime n'est pas applicable également, lorsque l'occupation s'effectue sur un terrain privé affecté à une activité économique qui serait entravée par les gens du voyage tels que les espaces privées des entreprises industrielles, artisanales, commerciales ou de services. Dans ce cas, le propriétaire ou le locataire doit déposer un recours en référé devant le tribunal de grande instance dans les conditions habituelles de la procédure civile (art. 9-IV de la loi du 5 juillet 2000).

c. La procédure de mise en demeure

La mise en demeure est notifiée aux occupants du terrain sans titre, par tous moyens, et publiée sous forme d'affichage en mairie et sur les lieux. Lorsque le terrain occupé n'appartient ni au domaine public, ni au domaine privé de la commune, la mise en demeure est notifiée au propriétaire ou au titulaire du droit d'usage. Le refus des occupants à recevoir la notification n'affecte pas la procédure de mise en demeure et d'évacuation forcée.

Une fois le délai de la mise en demeure parvenu à son terme, « *le préfet peut procéder à l'évacuation forcée des résidences mobiles sous réserve que le propriétaire ou le titulaire du droit d'usage du terrain occupé n'ait fait usage, dans ce délai, de son droit d'opposition* » prévu à l'article 9-II, alinéa 4 de la loi du 5 juillet 2000. Lorsque le propriétaire ou le titulaire du droit d'usage fait obstacle à l'exécution de la mise en demeure, « *le préfet peut lui demander de prendre toutes les mesures nécessaires pour faire cesser l'atteinte à l'ordre public dans un délai qu'il fixe. A*

défaut, le propriétaire ou le titulaire du droit d'usage qui ne s'exécute pas dans les délais sera tenu de payer une amende de 3750 € » (art. 9-II, alinéa 5 et 6 de la loi du 5 juillet 2000).

Le projet de loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure dite loi « LOPPSI 2 » prévoyait qu'en cas d'installation illicite en réunion sur un terrain appartenant à autrui en vue d'y établir des habitations, le préfet pouvait mettre en demeure les occupants de quitter les lieux dans un délai qui ne pouvait être inférieur à quarante-huit heures, lorsque cette occupation comportait de graves risques pour la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques. Sans réponse, le préfet pouvait procéder à l'évacuation forcée des lieux, sauf opposition du propriétaire ou du titulaire du droit d'usage du terrain. Il pouvait également saisir le président du tribunal de grande instance d'une demande d'autorisation de procéder à la destruction des constructions illicites. Le fait de ne pas se conformer à l'arrêté préfectoral était puni de 3750 € d'amende. Le Conseil constitutionnel a censuré cette disposition du fait du déséquilibre entre « *la nécessité de sauvegarder l'ordre public et les libertés constitutionnellement garanties* »⁹⁸. Dans le cadre de la procédure de mise en demeure, le législateur a prévu un recours suspensif près le tribunal administratif afin de garantir les droits des gens du voyage.

3. Le recours devant le tribunal administratif contre la décision de mise en demeure

Le recours exercé devant le juge administratif suspend l'exécution de la décision de mise en demeure (a). Il convient de souligner que le trouble à l'ordre public apparaît comme l'élément déclencheur de la procédure d'évacuation forcée des résidences mobiles (b).

a. Le caractère suspensif du recours administratif

⁹⁸ Cons. const., DC n° 2011-625, 10 mars 2011, *loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure*, J.O du 15 mars 2011, p. 4630.

Les personnes ayant intérêt à agir devant le tribunal administratif sont les gens du voyage mais aussi le propriétaire ou le titulaire du droit d'usage du terrain. Le recours administratif peut être effectué dans le délai fixé par la décision de mise en demeure. Le décret d'application n° 2007-1018 du 14 juin 2007 a prévu des nouvelles règles du contentieux du stationnement des résidences mobiles des gens du voyage⁹⁹. Par exception au principe du caractère non suspensif du recours, le fait de contester la décision du préfet suspend cette décision, le président du tribunal administratif ou son délégué doivent statuer dans un délai maximum de soixante-douze heures, les parties sont convoquées à l'audience sans délai et par tous moyens (C. just. adm., art. R. 779-4). Les requêtes sont présentées dans le délai d'exécution fixé par la décision de mise en demeure (C. just. adm., art. R. 779-2), le juge administratif (le président du tribunal ou le magistrat désigné à cet effet ; C. just. adm. art. R. 779-8) statue au terme d'une procédure contradictoire écrite ou orale (C. just. adm., art. R. 779-5), le délai d'appel est d'un mois (C. just. adm., art. R. 779-7). Le rejet de la requête par le juge administratif permettra au préfet de mettre à exécution la décision de mise en demeure. Toutefois, si le tribunal annule la décision de mise en demeure, le préfet doit tenir compte des motifs invoqués par le juge pour connaître les suites à donner à l'affaire. Si l'annulation découle d'un vice de légalité externe, le préfet peut reprendre une mise en demeure en la modifiant. Si, l'annulation provient d'un vice de légalité interne, le préfet ne peut, en principe, reprendre une mise en demeure, sauf si des éléments nouveaux sont apparus postérieurement à la première mise en demeure. En tout état de cause, le trouble à l'ordre constitue l'élément déclencheur de la procédure administrative d'évacuation forcée.

⁹⁹ Décret n° 2007-1018, 14 juin 2007, modifiant la partie réglementaire du code de la justice administrative, J.O. du 16 juin 2007 p. 10422 ; Les nouvelles règles instaurées par le décret sont énumérées aux articles R 779-1 à R 779-8 du code de la justice administrative.

- b. Le trouble à l'ordre public : l'élément déclencheur de la procédure d'évacuation forcée des résidences mobiles

Dans le cadre du nouveau dispositif, la loi n'opère plus de distinction en fonction du propriétaire du terrain, l'élément déclencheur de la procédure étant l'atteinte à l'une des composantes de l'ordre public. En pratique, en cas d'interdiction du stationnement motivé par l'existence d'une aire d'accueil, le maire, le propriétaire ou le titulaire du droit d'usage du terrain occupé demande au préfet de mettre en demeure les occupants irréguliers de quitter les lieux. Le préfet, et non plus le juge judiciaire, appréciera l'effectivité de l'atteinte à l'ordre public. La reconnaissance d'un tel pouvoir à une autorité administrative, n'est pas conforme aux exigences constitutionnelles et conventionnelles en matière de droits de la défense et du principe du contradictoire. Cette procédure administrative exclut toute possibilité pour l'occupant sans titre de se défendre.

Cette nouvelle procédure supprime toute possibilité d'organiser une procédure contradictoire alors que la mesure vise le domicile des gens du voyage. Le législateur a privilégié l'efficacité et la rapidité au détriment de la protection juridictionnelle des droits et libertés fondamentaux des gens du voyage. Il convient de souligner que, les juges de l'ordre judiciaire et administratif, conservent leur compétence dès lors que les conditions de la mise en demeure suivie de l'évacuation forcée ne sont pas réunies. Il suffit, dorénavant, de vérifier la nature du terrain occupé pour connaître la juridiction compétente, à l'exception de la voirie routière qui relève du juge judiciaire.

Parallèlement, le législateur a renforcé les pouvoirs du maire dans d'autres domaines pour exercer au mieux sa nouvelle mission de prévention de la délinquance. Ainsi, la loi relative à la prévention de la délinquance a doté le maire de nouvelles prérogatives en matière de police administrative.

SECTION 3 : L'OCTROI DE NOUVELLES COMPETENCES EN MATIERE DE POLICE ADMINISTRATIVE

La généralité des compétences du maire dans des domaines tels que le social, l'éducatif, l'urbanistique a placé celui-ci au cœur du dispositif de prévention de la délinquance. Le maire est placé comme l'autorité de proximité locale car il est proche de ses habitants. Parallèlement à ses pouvoirs de police générale qu'il déteint du code général des collectivités territoriales, le maire est autorisé à intervenir au titre de la police spéciale. Les polices spéciales sont prévues par des textes spécifiques tels que le code de la construction et de l'habitation, le code rural, le code de la santé publique, le code de l'action sociale et des familles... Les pouvoirs que le maire détient au titre de la police spéciale, ne fait pas obstacle à l'exercice de ses pouvoirs de police générale pour assurer le maintien de la sécurité publique.

La loi relative à la prévention de la délinquance a complété les pouvoirs de police du maire dans le domaine de la sécurité des personnes telle que la fermeture des locaux contenant des produits explosifs ou inflammables, l'euthanasie des animaux dangereux ou encore l'hospitalisation d'office des personnes présentant des troubles mentaux. La loi relative à la prévention de la délinquance permet au maire d'intervenir dans des domaines divers et variés. Le principe est que, sauf texte contraire, le pouvoir de police spéciale n'exclut pas l'exercice de la police générale. En cas de concours de police générale et police spéciale, il appartient au maire d'assurer la compatibilité entre les mesures prises distinctement au titre de chacune de ces polices.

Le rôle central accordé au maire dans le cadre de la politique de lutte contre la délinquance s'accompagne d'une série de mesures adaptées aux évolutions de la société. De ce fait, les autorités oeuvrant dans ce domaine doivent appréhender le phénomène de la délinquance sous tous les angles afin de rendre plus efficace les dispositifs prévus à cet effet. La prévention peut porter sur l'amélioration du cadre de vie, notamment en ce qui concerne la sécurisation du quotidien (Paragraphe I). La prévention peut comporter également un volet social. Dans ce cas, le maire peut

prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir la sécurité des personnes, notamment par l'hospitalisation d'office des personnes présentant des troubles mentaux (Paragraphe II).

PARAGRAPHE I : UNE POLICE ADMINISTRATIVE PREVENTIVE : LA SECURISATION DU QUOTIDIEN

Sur le fondement de l'article L. 2212-2 du CGCT, le maire est autorisé à édicter des mesures visant à protéger ses administrés au quotidien. Pour assurer efficacement la sécurité publique, le maire ne dispose pas exclusivement de pouvoirs de police générale issus du code général des collectivités territoriales, il peut mettre en œuvre d'autres compétences qu'il détient au titre de la police spéciale. Ces pouvoirs de police spéciale coexistent avec les pouvoirs de police administrative générale. La police spéciale permet de prévenir des troubles dans un domaine bien défini, elle s'applique soit à une catégorie d'individu (police nomade, malades mentaux, mineurs ...), soit à une branche d'activités (immeuble menaçant ruine, chasse, pêche, chiens dangereux...).

Contrairement à la police générale, il existe plusieurs polices spéciales. La police administrative est dite spéciale pour l'une des raisons suivantes, d'une part, elle poursuit un but autre que le maintien de l'ordre public (police de chasse, pêche, publicité,...), d'autre part, elle s'exerce selon une procédure différente de celle qui s'impose à la police administrative générale. Enfin, elle est attribuée à une autorité administrative qui exerce déjà les pouvoirs de police administrative générale, soit à une autorité de police différente.

Les nouveaux visages de la délinquance ont conduit le législateur à créer des polices spéciales permettant de doter le maire de pouvoirs plus coercitifs. Le pouvoir de police générale du maire ne lui permet pas de résoudre les problèmes liés à la délinquance. De ce fait, le législateur a doté le maire de compétences dans le domaine de la fermeture des locaux contenant des produits explosifs ou inflammables (A) et l'euthanasie des animaux dangereux afin de sécuriser le quotidien de ses administrés (B).

A. LA FERMETURE DES LOCAUX CONTENANT DES MATIERES EXPLOSIVES OU INFLAMMABLES

Le maire doit veiller au respect des règles de sécurité des établissements accueillant du public (1). En cas de manquement aux règles de sécurité des locaux à usage d'habitation, le maire pourra prescrire les mesures nécessaires pour y remédier (2).

1. Le respect des règles de sécurité des établissements accueillant du public

Le code de la construction et de l'habitation comprend de nombreuses dispositions dotant le maire de prérogatives dans le domaine de la sécurité des établissements recevant du public (a) et les immeubles collectifs à usage principal d'habitation (b).

a. Les établissements recevant du public (ERP)

Au titre de ses pouvoirs de police générale, le maire doit « *prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties [...]*¹⁰⁰ ». Cette disposition permet au maire d'intervenir dans des domaines divers et variés en terme de sécurité. Toutefois, le maire peut user de ses prérogatives qu'il détient au terme de ses pouvoirs de police spéciale afin d'assurer la sécurité des établissements recevant du public.

Concernant les établissements recevant du public à usage d'hébergement, « *le maire peut prescrire par arrêté, à l'exploitant et au propriétaire les mesures nécessaires pour faire cesser la situation d'insécurité et, le cas échéant, pour réaliser les travaux dans un délai fixé. A défaut d'exécution volontaire après mise en demeure*

¹⁰⁰ Art. L. 2212-2 5° du CGCT.

infructueuse, le maire peut procéder d'office aux travaux nécessaires pour mettre fin à la situation d'insécurité. Le maire agit en lieu et place des propriétaires, pour leur compte et à leur frais. Durant la réalisation des travaux, le maire peut à ce titre prononcer une interdiction temporaire d'habiter ou imposer une fermeture définitive de l'établissement » (art. L. 123-3 et L. 123-4 du CCH). Parallèlement, de nombreuses dispositions du code de la construction et de l'habitation dotent le maire de prérogatives en matière de sécurité des immeubles collectifs à usage principal d'habitation.

b. Les immeubles collectifs à usage principal d'habitation

L'article 129-1 du CCH vise « *les équipements communs des immeubles collectifs à usage principal d'habitation présentant un fonctionnement défectueux ou un défaut d'entretien de nature à créer des risques pour la sécurité des occupants. Le maire peut, par arrêté, prescrire leur remise en état de fonctionnement ou leur remplacement dans un délai fixé. Lorsque les mesures prescrites n'ont pas été exécutées dans le délai imparti, le maire peut mettre en demeure le propriétaire ou le syndicat des copropriétaires de procéder à la réalisation des travaux dans un délai qu'il fixe. A défaut de réalisation des travaux, le maire fait procéder d'office à leur exécution »* (art. L. 129-2 du CCH).

En cas de menace grave et imminente, « *le maire peut ordonner des mesures provisoires permettant de garantir la sécurité des occupants et, si nécessaire ordonner l'évacuation de l'immeuble. En cas d'inexécution des mesures provisoires dans le délai fixé par arrêté, le maire peut les faire exécuter d'office et aux frais des propriétaires »* (art. L. 129-3 du CCH). En cas de manquement aux règles de sécurité, le maire est autorisé à prescrire toutes mesures nécessaires pour s'y conformer pouvant entraîner une sanction pénale à l'égard du contrevenant.

2. Le manquement aux règles de sécurité des locaux à usage principal d'habitation

Le maire peut mettre en demeure la personne responsable de la gestion ou de la jouissance du local contenant des matières explosives ou inflammables (a) de

prendre toutes les mesures nécessaires pour se conformer aux règles de sécurité. En cas de manquement aux règles de sécurité, le législateur a prévu un durcissement de la sanction encourue (b).

- a. La mise en demeure de la personne responsable de la gestion ou de la jouissance du local contenant des matières explosives ou inflammables

Le législateur a inséré un nouvel article après l'article L. 129-4 du code de la construction et de l'habitation. Le présent article confère des pouvoirs au maire en matière d'application des règles de sécurité aux locaux contenant des matières explosives ou inflammables. Cette nouvelle procédure vise les matières explosives ou inflammables entreposées dans les immeubles collectifs à usage principal d'habitation. Cette nouvelle disposition permet au maire de mettre en demeure, par arrêté motivé, la personne responsable de la gestion ou de la jouissance du local (bailleur, propriétaire, occupant) de prendre toutes les mesures nécessaires pour se conformer aux règles de sécurité applicables, lorsqu'il a été constaté une infraction à celles-ci, ou pour mettre fin à des risques avérés pour les occupants dans un délai précis.

L'intérêt de cette procédure est d'autoriser le maire à exécuter d'office les mesures prescrites par la mise en demeure en cas de non respect de celles-ci et ce, aux frais de la personne défaillante. De plus, le maire peut interdire l'accès au local jusqu'à la réalisation des mesures. Le législateur a durci la sanction prévue en cas de manquement aux règles de sécurité. La loi prévoit que « *le fait de ne pas se conformer à l'arrêté pris en application du présent article est puni de 3750 euros d'amende* ». Le législateur a appliqué la même procédure et la même sanction que celle prévue pour les établissements recevant du public à usage d'hébergement (art. L. 123-3 et L. 123-4 du CCH) et les équipements communs défectueux des immeubles collectifs à usage principal d'habitation (art. L. 129-2 et L. 129-3 du CCH). La sanction prévue pour les propriétaires et exploitants d'établissements recevant du public pour manquement aux règles de sécurité a été appliquée par le législateur au cas des locaux contenant des matières explosives ou inflammables. Le maire a la possibilité de se substituer à la personne défaillante dès lors que la sécurité des

occupants est en danger pour remettre les lieux aux normes de sécurité. Le durcissement de la sanction pour manquement aux mesures prescrites par la mise en demeure conduira les contrevenants à s'exécuter.

- b. Un durcissement de la sanction encourue en cas de manquement aux règles de sécurité

Le législateur a inséré un nouvel article dans le code de la construction et de l'habitation, permettant au maire de garantir la sécurité des locaux contenant des matières explosives ou inflammables (art. L. 129-4-1 du CCH). Avant l'entrée en vigueur de la loi relative à la prévention de la délinquance, des manquements aux règles de sécurité ont été constatés ce qui a conduit le législateur à durcir la sanction. En effet, l'amende prévue pour manquement aux règles de sécurité était de 38 euros (art. R. 610-5 du c. pén.). Cette sanction ne dissuadait pas les contrevenants du fait du montant dérisoire de l'amende. De ce fait, le législateur a décidé d'augmenter l'amende d'un montant de 3750 euros. Ainsi, le montant de l'amende a été aligné sur celui prévu par l'article L. 123-4 du code de la construction et de l'habitation qui, introduit par l'article 70 de la loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure, s'applique aux établissements recevant du public.

Ainsi le nouvel article L. 129-4-1 du code de la construction et de l'habitation donne aux maires les moyens juridiques suffisant pour que les arrêtés de fermeture qu'ils peuvent être amenés à prendre à l'encontre des locaux entreposant des matières explosives ou inflammables dans des immeubles d'habitation en infraction avec les règles de sécurité préventive soient respectées. Au titre de son pouvoir de police administrative générale, le maire détient la possibilité de prendre toutes les mesures de prévention des troubles susceptibles d'être causés aux personnes. De ce fait, le législateur a prévu également des mesures de prévention propres aux chiens dangereux. De nombreux textes législatifs ont considérablement renforcé les pouvoirs du maire dans ce domaine spécifique visant la sécurité des personnes contre les animaux dangereux.

B. L'EUTHANASIE DES ANIMAUX DANGEREUX

Si le propriétaire ne prend pas les mesures nécessaires afin de garantir la sécurité des personnes, le maire peut, par arrêté, placer l'animal dangereux (1). Un véritable arsenal répressif a été prévu à l'encontre des propriétaires et détenteurs de chiens dangereux au profit du maire (2).

1. Le placement de l'animal justifié par sa dangerosité

L'article L. 211-11 du code rural, confère au maire un pouvoir de police spéciale pour protéger les personnes des dangers liés aux chiens dangereux. Deux types de situations sont prévues alors, l'une de droit commun (a), et l'autre d'urgence (b).

a. La procédure de droit commun permettant de prévenir un danger

Au titre de son pouvoir de police générale, le maire est chargé « *d'obvier ou de remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par la divagation des animaux malfaisants ou féroces* » (art. L. 2212 7° du CGCT). Le maire a la possibilité de prendre toutes les mesures nécessaires de prévention de troubles susceptibles d'être causés aux personnes par un chien dangereux. Le Conseil d'Etat a considéré que le maire pouvait enjoindre le propriétaire d'un chien dangereux de retenir chez lui cet animal à « *l'attache, voire de procéder à son abattage en cas de péril grave et imminent* »¹⁰¹. L'augmentation des accidents provoqués par les chiens considérés comme dangereux notamment les « pitbulls », a conduit le législateur, par la loi n° 99-5 du 6 janvier 1999 relative aux animaux dangereux et errants et à la protection des animaux, suivie du décret d'application n° 99-1164 du 29 décembre 1999, à renforcer les moyens de police dont disposent les maires pour prévenir de tels accidents du quotidien¹⁰².

¹⁰¹ CE, 16 février 1912, *Gay-Lussac, Rec. Leb.*, p. 220.

¹⁰² Y. LUCHAIRE, « Le maire, Félix et Médor », *RGCT*, 1999, p. 126 ; P. CASSIA, « Le chien dans l'espace public municipal », *BJCL*, 2003, p. 394.

La loi relative à la prévention la délinquance est venue renforcer les pouvoirs du maire en la matière, en modifiant les articles L. 211-11 et suivants du code rural. Ce régime a encore été renforcé par la loi n° 2008-582 du 20 juin 2008 sur la prévention et la protection des personnes contre les chiens dangereux¹⁰³.

Ainsi, dans sa nouvelle rédaction, l'article L. 211-11 I du code rural précise que si « *un animal est susceptible, compte tenu des modalités de sa garde, de présenter un danger pour les personnes ou les animaux domestiques, le maire ou, à défaut le préfet, peut prescrire à son propriétaire ou à son détenteur (terme préféré à celui de « gardien » utilisé avant la loi du 20 juin 2008) de prendre des mesures de nature à prévenir le danger. Il peut à ce titre, à la suite de l'évaluation comportementale d'un chien réalisée, imposer à son propriétaire ou à son détenteur de suivre la formation et d'obtenir une attestation. En cas d'inexécution, par le propriétaire ou le détenteur de l'animal, des mesures prescrites, le maire peut, par arrêté, placer l'animal dans un lieu de dépôt adapté à l'accueil et à la garde de celui-ci. Si à l'issue d'un délai franc de huit jours ouvrés, le propriétaire ou le détenteur ne présente pas toutes les garanties quant à l'application des mesures prescrites, le maire autorise le gestionnaire du lieu de dépôt, après avis d'un vétérinaire désigné par la direction des services vétérinaires, soit à faire procéder à l'euthanasie de l'animal, soit à en disposer* ».

Avant d'avoir recours à cette ultime mesure, l'autorité administrative doit permettre au propriétaire du chien à formuler des observations, permettant à ce dernier de préparer sa défense avant la mise à mort de l'animal. Le Conseil d'Etat a jugé que « *la suspension de l'arrêté ordonnant l'euthanasie du chien par le juge des référés n'implique pas nécessairement que l'animal soit restitué à son propriétaire jusqu'à la décision statuant sur la demande d'annulation* »¹⁰⁴. Le juge des référés peut également ordonner, lorsqu'il suspend la mesure, que l'animal soit gardé dans un lieu adapté jusqu'à l'annulation ou la confirmation de celle-ci.

¹⁰³ J.M. PONTIER, *JCP A*, 2008, p. 605 ; M.-C. MONTECLER, « Adoption définitive du projet de loi sur les chiens dangereux », *AJDA*, 2008, p. 1173.

¹⁰⁴ CE, 8 février 2006, *Commune de Sainte-Maxime*, *AJDA*, 2006, p. 780, « La suspension d'un arrêté ordonnant l'euthanasie d'un chien n'implique pas nécessairement la restitution de l'animal ».

Une évaluation comportementale peut être réalisée à la demande du maire, elle a pour « *objet d’apprécier le danger potentiel que peut représenter un chien. Cette évaluation est effectuée par un vétérinaire inscrit sur une liste départementale établie par le représentant de l’Etat dans le département* »¹⁰⁵. La circulaire du 3 mai 2007 NOR/INT/D/0700054C du ministère de l’Intérieur précise à cet égard que « *l’objectif de l’évaluation comportementale est d’éclairer le maire mais également le propriétaire ou le détenteur d’un chien sur la dangerosité de l’animal. Le champ d’application de ce texte est large puisque tous les types de chiens peuvent être évalués, quelle que soit leur race. Cette évaluation peut être utile au maire en dehors des situations d’urgence, lorsque la dangerosité de l’animal n’apparaît pas clairement établie. Elle s’inscrit dans le cadre des mesures que le maire peut prescrire au propriétaire ou au gardien de l’animal* ». En cas de danger grave et immédiat, le maire peut mettre en place une procédure justifiée par l’urgence.

b. La procédure d’urgence justifiée par un danger grave et immédiat

En cas de danger grave et immédiat, « *le maire ou, à défaut, le préfet peut ordonner par arrêté que l’animal soit placé dans un lieu de dépôt adapté à la garde de celui-ci et, le cas échéant, faire procéder à son euthanasie. L’euthanasie peut intervenir sans délai, après avis d’un vétérinaire désigné par la direction des services vétérinaires. Cet avis doit être donné au plus tard quarante-huit heures après le placement de l’animal. A défaut l’avis est réputé favorable à l’euthanasie* » (art. L. 211-11 II du code rural). « *Les frais afférents aux opérations de capture, de transport de garde et d’euthanasie de l’animal sont intégralement et directement mis à la charge de son propriétaire ou de son détenteur* » (art. L. 211-11 III du code rural).

Dans ce cas d’extrême d’urgence, la loi n’exige pas du maire qu’il demande au propriétaire du chien à formuler des observations avant la mise à mort. La procédure

¹⁰⁵ D. n° 2007-1318 du 6 septembre 2007 relatif à l’évaluation comportementale des chiens pris en application de l’article L. 211-14-1 du code rural, J.O. du 8 septembre 2007 p. 14808.

d'urgence peut être engagée sans formalités préalables et porte ainsi atteinte aux droits de la défense du chien et de son propriétaire. Le danger grave et immédiat est défini par le code rural comme correspondant à « *la situation où un chien d'attaque, de défense ou de garde est détenu par une personne non autorisée* ».

L'article L. 211-12 du code rural précise que les types de chiens susceptibles d'être dangereux sont répartis en deux catégories, d'une part les chiens d'attaque (1^{ère} catégorie) et d'autre part les chiens de garde et de défense (2^{ème} catégorie). Les personnes non autorisées à détenir ces animaux sont soit celles qui figurent sur la liste inscrite à l'article L. 211-13 du code rural (mineur, incapable, ancien délinquant, ou personnes auxquelles la propriété ou la garde a été retirée), soit celles qui ne détiennent pas une attestation d'aptitude à la détention de chiens de première et deuxième catégorie.

Le propriétaire ou le détenteur d'un chien « dangereux » (art. L. 211-12 du code rural) est tenu d'être titulaire d'une attestation d'aptitude assortie d'une formation portant sur l'éducation et le comportement canin, ainsi que sur la prévention des accidents. Les frais afférents à cette formation sont à la charge du propriétaire ou du détenteur du chien (art. L.211-13-1 I du code rural). Le propriétaire ou le détenteur d'un chien visé par l'article L. 211-12 du code rural est tenu, lorsque l'animal est âgé de plus de huit mois et de moins de douze mois, de le soumettre à l'évaluation comportementale prévue à l'article L. 211-14-1 du code rural. Soucieux de préserver la sécurité des personnes, le législateur a décidé de créer un véritable arsenal répressif à l'encontre des propriétaires et détenteurs de chiens dangereux.

2. Un véritable arsenal répressif à l'encontre des propriétaires et détenteurs de chiens dangereux

Pour garantir la sécurité des personnes, de nombreux critères doivent être respectés comme la détention d'un permis par les propriétaires de chiens dangereux (a), l'édiction de mesures nécessaires, à défaut, la responsabilité de la puissance publique pourra être engagée (b), et prévoir des sanctions pénales à l'encontre des propriétaires et détenteurs de chiens dangereux (c).

a. L'exigence d'un permis de détention de chiens dangereux

La détention des chiens de première et deuxième catégorie, mentionnés à l'article L. 211-12 du code rural, est subordonnée à la délivrance d'un permis de détention par le maire de la commune où le propriétaire ou le détenteur de l'animal réside (Loi n° 2008-852 du 20 juin 2008 renforçant les mesures de prévention et de protection des personnes contre les chiens dangereux). En cas de changement de commune de résidence, le permis doit être présenté à la mairie du nouveau domicile (art. L. 211-14 I du code rural). La délivrance du permis de détention est subordonnée à la production de pièces justifiant l'identification du chien (art. L. 212-10 du code rural), de la vaccination antirabique du chien en cours de validité, d'une assurance garantissant la responsabilité civile du propriétaire ou du détenteur du chien pour les dommages causés aux tiers, de la stérilisation de l'animal (chiens mâles et femelles de la première catégorie) et de l'obtention, par le propriétaire ou le détenteur de l'animal, d'une attestation d'aptitude, prévue par l'article L. 211-13-1 du code rural.

Lorsque le chien n'a pas atteint l'âge auquel l'évaluation comportementale doit être réalisée, il est délivré à son propriétaire ou son détenteur un permis provisoire dans les conditions précisées par décret. Ainsi le décret n° 2008-897 du 8 septembre 2008 a inséré un article D. 211-5-2 du code rural qui précise que « *le permis provisoire de détention mentionné au II de l'article L. 211-14 est délivré par arrêté du maire de la commune où réside le propriétaire ou le détenteur de l'animal. Il précise le nom et l'adresse du propriétaire ou du détenteur du chien, l'âge, le sexe, le type, le numéro d'identification et la catégorie du chien. Il expire à la date du premier anniversaire du chien* ». Ainsi le maire mentionne dans le passeport pour animal de compagnie le numéro et la date de délivrance du permis provisoire de détention. Si les résultats de l'évaluation le justifient, le maire peut refuser la délivrance du permis de détention (art. L. 211-14 II du code rural).

En cas de constatation du défaut du permis de détention, « *le maire ou, à défaut, le préfet met en demeure le propriétaire ou le détenteur du chien de procéder à la régularisation dans le délai d'un mois au plus. En l'absence de régularisation dans le délai prescrit, le maire ou, à défaut, le préfet peut ordonner que l'animal soit placé*

dans un lieu de dépôt adapté à l'accueil ou à la garde de celui-ci et peut faire procéder sans délai et sans nouvelle mise en demeure à son euthanasie » (art. L. 211-14 IV du code rural). La circulaire NOR IOCA1001449C du Ministère de l'intérieur en date du 15 janvier 2010¹⁰⁶ (circulaire d'interprétation de la loi du 20 juin 2008), a élargi à « *l'ensemble des membres d'une famille hébergeant un chien dangereux l'obligation de disposer d'un permis de détention* ». En effet, la loi ne vise pas uniquement les propriétaires mais également les détenteurs de chiens dangereux. De ce fait, ces derniers doivent être munis par la même occasion d'un permis de détention.

La circulaire précise que cette « *obligation de formation et d'obtention du permis s'applique à tous les membres majeurs d'un même foyer. Les conjoints et enfants majeurs vivant avec le chien, s'occupent quotidiennement et en ont la garde* », ils sont donc, selon la circulaire « *détenteurs du chien* » et « *doivent obtenir le permis* ». Cette circulaire a fait l'objet de nombreuses critiques de la part des propriétaires de chiens¹⁰⁷. Cette circulaire a été jugée non conforme à la loi. En effet, la circulaire interprétative avait pour objet d'éclairer le texte, mais en aucun cas d'imposer de nouvelles obligations à l'encontre de propriétaires ou détenteurs de chiens dangereux. De ce fait, la circulaire a été remplacée par une circulaire rectificative du 17 février 2010¹⁰⁸, qui précise que « *le dispositif mis en place par la loi du 20 juin 2008 ne vise pas les membres des familles dont un membre possède un chien* ». La règle générale est qu'un « *chien a un propriétaire ou un détenteur, qui en est le responsable et qui doit être titulaire du permis de détention (...) l'obligation de détention ne s'applique en conséquence pas à tous les membres majeurs d'un même foyer: le conjoint du propriétaire et les autres membres majeurs du foyer détiennent le chien à titre temporaire et ne sont donc pas tenus d'être titulaires d'un permis de détention* ».

¹⁰⁶ Circulaire NOR IOCA1001449C du Ministère de l'intérieur en date du 15 janvier 2010 (circulaire d'interprétation de la loi du 20 juin 2008).

¹⁰⁷ La Gazette.fr : « *Chiens dangereux : une circulaire provoque la colère des propriétaires des chiens dangereux* », publié par A. l'AFP, le 10 février 2010 : <http://www.lagazettedescommunes.com/30058/une-circulaire-provoque-la-colere-des-propietaires-de-chiens-dangereux/>.

¹⁰⁸ Circulaire rectificative du 17 février 2010 remplaçant la circulaire NOR IOCA1001449C du Ministère de l'intérieur en date du 15 janvier 2010 (circulaire d'interprétation de la loi du 20 juin 2008).

Conformément aux dispositions de l'article L. 211-14-2 du code rural, « *tout fait de morsure d'une personne par un chien est déclaré par son propriétaire ou son détenteur ou par tout professionnel en ayant connaissance dans l'exercice de ses fonctions à la mairie de la commune de résidence du propriétaire ou du détenteur de l'animal. Le propriétaire ou le détenteur du chien est tenu de le soumettre, pendant la période de surveillance, à l'évaluation comportementale qui est communiquée au maire. A la suite de cette évaluation, le maire ou, à défaut, le préfet peut imposer au propriétaire ou au détenteur du chien de suivre la formation et d'obtenir l'attestation d'aptitude. Faute pour l'intéressé de s'y soumettre, le maire, ou à défaut, le préfet peut ordonner par arrêté que l'animal soit placé dans un lieu de dépôt adapté à la garde de celui-ci. Le maire peut, en cas de danger grave et immédiat et après avis d'un vétérinaire désigné par la direction des services vétérinaires, faire procéder à son euthanasie* ». La personne victime d'un dommage peut engager la responsabilité de la puissance publique en cas de faute dans la prévention des risques engendrés par les chiens dangereux. En effet, l'autorité administrative est tenue d'assurer la sécurité des personnes au quotidien en prévenant les troubles susceptibles de causer un dommage.

- b. La responsabilité de la puissance publique en cas de faute dans la prévention des risques engendrés par les chiens dangereux

Après que la loi n° 99-5 du 6 janvier 1999 relative aux animaux dangereux et errants et à la protection des animaux a règlementé la détention des chiens dangereux, trois textes législatifs sont venus renforcer le dispositif existant. Malgré le durcissement de la législation et la multiplicité des textes, des accidents continuent à survenir provenant d'animaux dangereux. Malheureusement, ces textes ne permettent pas d'éviter l'accident¹⁰⁹. De plus, l'entrée en vigueur, de la loi du 20 juin 2008 renforçant les mesures de prévention et de protection des personnes contre les chiens dangereux suscite des interrogations quant à l'efficacité du dispositif à l'encontre des

¹⁰⁹ J-M PONTIER, « Aujourd'hui les chiens », *AJDA*, 2008, p. 217.

chiens dangereux¹¹⁰. Le législateur opte pour un renforcement des pouvoirs de police administrative en matière de prévention des troubles occasionnés par des chiens dangereux.

Toutefois, le texte ne comporte pas de précision concernant la responsabilité de la puissance publique du fait d'un dommage causé par un chien dangereux. La victime ayant subi un préjudice a la possibilité d'exercer un recours en plein contentieux contre les mesures de police destinées aux chiens dangereux ou contre l'absence de mesure dans ce sens. Le régime applicable est celui de la responsabilité de la puissance publique du fait de la police. Dans ce cas, le juge exigera une faute pour réparer le préjudice. De plus, le manquement devra être caractérisé si l'acte ayant généré le dommage est considéré comme particulièrement délicat à exécuter.

Le Conseil d'Etat opère une distinction entre la faute simple et la faute lourde suivant la difficulté de la mesure de police. Ainsi, la faute simple constitue dans la plupart des cas le fondement de la responsabilité administrative lorsque le préjudice a été causé par une activité juridique de police. Le Conseil d'Etat a jugé qu'en ne communiquant pas à la fourrière l'identité de l'animal et le nom de son détenteur, l'administration a commis « *une faute de nature à justifier l'allocation d'une indemnité au propriétaire lésé* »¹¹¹. Cette solution a été confirmée dans d'autres décisions¹¹².

Au contraire, la faute lourde sera exigée dans l'hypothèse où un acte matériel de police est à l'origine du dommage. Ce dernier représente en effet le plus souvent une opération de terrain délicate à exécuter justifiant l'existence d'un manquement grave. Plusieurs décisions ont ainsi soumis à l'existence d'une faute lourde l'indemnisation des préjudices causés par des chiens errants¹¹³. La distinction entre la faute

¹¹⁰ Loi n° 2008-852 du 20 juin 2008 renforçant les mesures de prévention et de protection des personnes contre les chiens dangereux, J.O. du 21 juin 2008, p. 9984.

¹¹¹ CE, 25 novembre 1921, *Malou-Dupré*, *Rec. Leb.*, p. 975.

¹¹² CE, 27 avril 1962, *Sieur de la Bernardie*, *Rec. Leb.*, p. 281 ; CE, 16 octobre 1987, *Consorts Pilallat c/ Commune d'Uzès*.

¹¹³ CAA Nantes, 29 novembre 1990, *Joseph Jacob c/ Commune de Roscoff*, req. n° 89NT01339 ; TA Rennes, 6 novembre 1996, M. Monnerais ; LPA, 27 novembre 1996, concl. L. GROS, « La responsabilité de la police municipale pour divagation d'animaux » ; CAA Marseille, 13 avril 2006, *Ministre de l'intérieur c/ Commune de Brustice*, JCP A, 2006, n° 40, p. 1262, note S.

simple/activité juridique et la faute lourde/acte d'exécution, est utilisée fréquemment par le Conseil d'Etat¹¹⁴. Dans d'autres domaines, le Conseil d'Etat a par exemple abandonné la condition de la faute lourde alors même que la difficulté de l'activité est incontestable¹¹⁵. Le fait que le législateur ait allégé les différentes procédures adoptées par les autorités locales concernant la réglementation des chiens dangereux pourrait conduire le juge administratif à exiger une faute lourde en la matière. Les nouveaux outils pénaux révèlent l'intention du législateur de ne pas se concentrer exclusivement sur la prévention des dommages mais également sur les sanctions applicables aux propriétaires et détenteurs de chiens dangereux.

c. Les sanctions pénales encourues par les propriétaires et les détenteurs de chiens dangereux

En premier lieu, la loi crée trois infractions spécifiques en insérant les nouveaux articles 221-6, 222-19-2 et 222-20-2 du code pénal (responsabilité pénale aggravée). Le premier prévoit le délit d'homicide involontaire résultant de l'agression commise par un chien (cinq ans d'emprisonnement et 75 000 € d'amende). Les peines peuvent être alourdies dans certains cas. Entre autres, *« lorsque la propriété ou la détention du chien est illicite en application de dispositions législatives ou réglementaires (art. 221-6-2 1° c. pén.), lorsque le propriétaire ou le détenteur n'avait pas exécuté les mesures prescrites par le maire conformément à l'article L. 211-11 du code rural (art. 221-6-2 3° c. pén.), ou lorsque le propriétaire ou le détenteur du chien n'était pas titulaire du permis de détention (art. 221-6-2 4° c. pén.), les peines sont portées à sept ans d'emprisonnement et 100 000 € d'amende »*.

DELIANCOURT, « Responsabilité pour faute lourde – Animaux errants : carence de l'autorité de la police municipale constitutive de faute lourde ».

¹¹⁴ CE, 4 décembre 1995, Delavallade, *Rec. Leb.*, p. 1028 ; *LPA*, 15 mai 1996, note M. PAILLET, « Dommages causés à un agriculteur par des pigeons proliférant sur le territoire d'une commune ».

¹¹⁵ CE, 10 avril 1992, Epoux V., *Rec. Leb.*, p. 171 ; *AJDA*, 1992, p. 355, concl. H. LEGAL, « Responsabilité de la puissance publique » ; CE, sect., 20 juin 1997, Theux, *Rec. Leb.*, p. 253 ; *D*, 1999, com. P. 46, obs. P. BON et D. BECHILLON ; *RFDA* 1998, p. 82, concl. J.-H. STAHL, « Responsabilité des services hospitaliers ».

Le nouvel article 222-19-2 du code pénal dispose que « *lorsque l'atteinte involontaire à l'intégrité de la personne ayant entraîné une incapacité totale de travail de plus de trois mois prévues par l'article 222-19 résulte de l'agression commise par un chien, le propriétaire ou celui qui détient le chien au moment des faits est puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende* ». Lorsque le dommage n'est pas causé par une agression canine, le responsable du trouble n'encourt que deux ans d'emprisonnement et 30 000 € d'amende. Les peines peuvent être alourdies dans les mêmes conditions que celles susmentionnées à l'article 221-6-2 du code pénal. Enfin, lorsque « *l'atteinte involontaire à l'intégrité de la personne ayant entraîné une incapacité totale de travail de moins de trois mois prévue par l'article 220-20 résulte de l'agression commise par un chien* », le nouvel article 222-20-2 du code pénal indique que « *le propriétaire (ou celui qui détient le chien au moment des faits) est puni de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 € d'amende* » contre un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende lorsque les troubles ne sont pas causés par une violence canine.

En second lieu, le code de procédure pénale a été modifié dans le cadre de la procédure de comparution immédiate, procédure reconnue par sa rapidité et son efficacité à traiter les infractions pénales (art. 398-1 du c. proc. pén.). Ainsi, les détenteurs de chien ayant commis une agression pourront être conduits le jour de la commission de l'infraction devant le procureur de la République. La nouvelle législation prévoit que « *lorsque, au cours de la procédure judiciaire, la conservation de l'animal saisi ou retiré n'est plus nécessaire à la manifestation de la vérité et que l'animal est susceptible de présenter un danger grave et immédiat pour les personnes ou les animaux domestiques, le procureur de la République ou le juge de l'instruction lorsqu'il est saisi ordonne la remise de l'animal à l'autorité administrative afin que celle-ci mette en œuvre les mesures prévues au II de l'article L. 211-11 du code rural* ».

La loi du 20 juin 2008 a apporté des réponses pénales adaptées pour sanctionner les propriétaires d'animaux dangereux. Toutefois, il convient de souligner que le durcissement du dispositif existant en la matière n'évitera pas la survenance d'un dommage causé par un animal dangereux. La loi relative à la prévention de la délinquance comprend également un volet social, ce qui permet au maire de

prescrire les mesures nécessaires afin de procéder à l'hospitalisation d'office des personnes présentant des troubles mentaux.

PARAGRAPHE II : LA PREVENTION SOCIALE : L'HOSPITALISATION D'OFFICE DES PERSONNES PRESENTANT DES TROUBLES MENTAUX

L'hospitalisation d'office (HO), sans consentement, est une mesure administrative qui s'applique aux personnes qui souffrent de problèmes psychiatriques et présentant un risque de trouble à l'ordre public nécessitant son internement dans un établissement spécialisé. Cette mesure administrative entraîne donc une privation de liberté et oblige la personne atteinte de troubles psychiatriques à subir des soins médicaux intensifs. Il existe deux régimes d'hospitalisation sans consentement, celle qui est mise en place à la suite de la demande d'un tiers (souvent par les proches) et celle ordonnée par les autorités locales (hospitalisation d'office).

L'hospitalisation sans consentement doit constituer l'ultime recours car elle entraîne une privation de liberté. Avant toute décision d'hospitalisation, une démarche thérapeutique doit être proposée au patient. L'hospitalisation sans consentement est prévue par la loi n° 90-527 du 27 juin 1990 dite loi « Evin » (modifiée par la « loi Kouchner » du 4 mars 2002 relative aux droits des malades). Une loi récente¹¹⁶ est venue apporter une modification de la notion d'« hospitalisation d'office » en lui substituant désormais celle de « soins psychiatriques sur décision du représentant de l'Etat » (SPDRE). Le législateur n'a apporté aucun changement au sujet de l'admission en soins psychiatriques sur décision du représentant de l'Etat.

Conformément aux dispositions de l'article L. 2212-2-6 du code général des collectivités territoriales, la protection contre les malades mentaux comprend « *le soin de prendre provisoirement les mesures nécessaires contre les aliénés dont l'état de santé pourrait compromettre la morale publique, la sécurité des personnes ou la*

¹¹⁶ Loi du 5 juillet 2011 n° 2011-803 relative aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques et aux modalités de leur prise en charge, J.O. du 6 juillet 2011 p. 11705.

conservation des propriétés ». Le pouvoir de police générale que le maire détient du présent article est complété par les articles L. 3212-1 et suivants du code de la santé publique permettant au maire de prendre toutes les mesures provisoires nécessaires à l'égard des personnes présentant des troubles mentaux.

Le maire est devenu l'autorité administrative de droit commun décidant de l'hospitalisation d'office des malades mentaux. Le rôle attribué au maire dans la prise de décision d'hospitalisation d'office en hôpital psychiatrique a fait l'objet de nombreuses interrogations. Comment le maire peut-il décider de la privation de liberté, domaine qui doit relever essentiellement d'une autorité judiciaire? Les raisons d'ordre public peuvent l'emporter sur les raisons médicales ou les libertés individuelles. Peut-on confier à une autorité administrative une compétence qui relève du domaine de la santé mentale ? Ainsi, les maires se trouvent confrontés au problème de la prise en charge des malades mentaux par l'édiction d'arrêtés municipaux d'hospitalisation d'office (A), rôle qui doit être essentiellement attribué au juge en raison de la privation des libertés (B).

A. LES ELUS LOCAUX CONFRONTES AU PROBLEME DE LA PRISE EN CHARGE DES MALADES MENTAUX : LES ARRETES MUNICIPAUX D'HOSPITALISATION D'OFFICE

En cas de danger imminent, le maire pourra prendre des mesures d'urgence provisoires à l'égard des malades mentaux (1). En l'absence de danger imminent, il appartient au préfet de prononcer l'hospitalisation d'office (2).

1. Les mesures d'urgence provisoires du maire

Le maire pourra prendre des mesures d'urgence provisoires en cas de danger imminent attesté par un certificat médical ou la notoriété publique (a). Le préfet pourra exercer un contrôle de la légalité de l'arrêté d'hospitalisation d'office, s'il estime que la mesure d'hospitalisation d'office n'est pas justifiée (b).

- a. L'hospitalisation d'office des malades mentaux en cas de « danger imminent » attesté par un certificat médical ou la notoriété publique

Avant l'entrée en vigueur de la loi n° 90-527 du 27 juin 1990 relative aux droits et à la protection des personnes hospitalisées en raison de troubles mentaux, le Conseil d'Etat a eu l'occasion de se prononcer pour apporter des précisions concernant l'hospitalisation d'office. Ainsi, il a énoncé qu'« *en cas de danger imminent, attesté par le certificat d'un médecin ou par la notoriété publique, les commissaires de police à Paris et les maires dans les autres communes ordonneront, à l'égard des personnes atteintes d'aliénation mentale, toutes les mesures provisoires nécessaires, à la charge d'en référer dans les vingt-quatre heures au préfet qui statuera sans délai* ». Dans le cas d'espèce, l'arrêté municipal d'hospitalisation provisoire indiquait que l'intéressé était présumé atteint d'aliénation mentale et constituait un danger pour lui-même et son entourage, en se référant à un certificat médical qui décrivait avec précision l'état mental de ce dernier au moment des faits¹¹⁷. Le juge a ajouté que la personne ne peut être retenue contre sa volonté dans un établissement psychiatrique que pendant « *le temps strictement nécessaire à la mise en œuvre des mesures d'internement d'office ou de placement volontaire, prévues par le code de la santé publique* »¹¹⁸.

La loi du 5 juillet 2011¹¹⁹ a confirmé le pouvoir de police administrative du maire et, à Paris, du commissaire de police, qui l'autorise à prendre, par arrêté municipal, toute mesure provisoire nécessaire, ce qui inclut la possibilité d'ordonner la prise en charge sous la forme d'une hospitalisation complète d'une personne dont le comportement révèle des troubles mentaux manifestes et en cas de danger imminent pour la sûreté des personnes. Le Conseil constitutionnel¹²⁰ a déclaré contraires à la

¹¹⁷ CE, 31 mars 1989, *Ministre de l'intérieur c/ Lambert*, n° 69547 et n° 71747.

¹¹⁸ CE, 18 octobre 1989, *Brousse*, n° 75096.

¹¹⁹ Loi du 5 juillet 2011 n° 2011-803 relative aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques et aux modalités de leur prise en charge, préc..

¹²⁰ Cons. const., DC n° 2011-174 QPC (question prioritaire de constitutionnalité de la Cour de cassation, chambre civile, arrêt n° 864), 6 octobre 2011, relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit des articles L. 3213-2 et L. 3213-3 du code de la santé publique, J.O. du 8 octobre 2011, p. 17017.

Constitution les dispositions de l'article L. 3213-2 du code de santé publique en ce qu'elles autorisaient le maire à prendre une décision provisoire d'hospitalisation, en l'absence même de certificat médical en se fondant sur la « *notoriété publique* ». Dorénavant, la mesure d'hospitalisation provisoire ne pourra être justifiée sans avis médical préalable. En pratique, les autorités locales justifient souvent la mesure d'internement par une menace à l'ordre public. L'avis médical préalable permettra d'éviter les internements arbitraires. Le danger imminent justifiant la décision d'hospitalisation peut faire l'objet de nombreuses interprétations par les élus locaux. Ce texte a suscité de nombreuses interrogations ainsi, le danger imminent évoqué par le législateur peut-il être interprété comme « potentiel » ? En effet, les personnes présentant des troubles mentaux sont considérées par les élus locaux comme des personnes dangereuses susceptibles de présenter un trouble à l'ordre public. Ou encore, lorsque le législateur évoque « *la sureté des personnes* », désigne-t-il uniquement de potentielles victimes du malade, au regard du trouble à l'ordre public, ou protéger le malade mental contre lui-même ? De ce fait, pour éviter les hospitalisations sans motif légitime, il appartient au préfet de contrôler la légalité des arrêtés d'hospitalisation édictés par le maire.

b. Le contrôle de la légalité de l'arrêté d'hospitalisation par le préfet

L'article L. 3213-2 du code de la santé publique confie, au maire le pouvoir de « *prendre, à l'égard des personnes souffrant de troubles mentaux, des mesures d'urgence ayant un caractère provisoire* ». Ainsi, les arrêtés municipaux d'hospitalisation ont une validité de quarante-huit heures, dans la mesure où cette mesure devient caduque au terme de ce délai en l'absence de décision du préfet. Ce pouvoir vise les personnes qui présentent des troubles mentaux avec danger imminent pour la sureté des personnes. Ce danger peut être attesté par un avis médical de tout médecin répondant aux critères de l'article L. 4111-1 du code de la santé publique, fixant « *les conditions de diplômes, de nationalité et d'inscription à un tableau de l'ordre pour l'exercice de la profession de médecin* ».

Ce danger peut également être attesté par la « *notoriété publique* ». Toutefois, cette dernière possibilité doit constituer un motif exceptionnel d'hospitalisation d'office. Il convient de souligner que, même si l'article L. 3213-2 du code de la santé publique n'exige pas un certificat médical circonstancié, la production d'un tel document permet à l'autorité préfectorale de statuer dans le délai de quarante-huit heures, sans avoir à solliciter de nouveau l'intervention d'un médecin. Comme toute mesure privative de liberté, l'arrêté d'hospitalisation doit comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision et doit être motivée. Il doit préciser notamment les circonstances qui rendent l'hospitalisation d'office nécessaire. Le maire a l'obligation d'en référer dans les vingt-quatre heures au représentant de l'Etat qui statue soit en prononçant un arrêté d'hospitalisation d'office, soit en annulant la mesure à tout moment de la période de quarante-huit heures. Faute de décision dans le délai imparti, l'arrêté d'hospitalisation devient caduque. Ainsi, l'autorité administrative se trouve dans l'obligation d'ordonner la libération du patient.

2. L'hospitalisation d'office prononcée par le préfet en l'absence de danger imminent

Le préfet décide du maintien ou de la sortie d'essai du patient de l'hôpital psychiatrique (a), à charge pour lui d'en informer le maire (b).

- a. Le maintien ou la sortie d'essai du patient de l'hôpital psychiatrique

L'hospitalisation d'office, prévue par les articles L. 3212-1 et suivants et L. 3213-1 et suivants du code de la santé publique est définie selon l'urgence. En l'absence d'urgence, l'hospitalisation d'office est prononcée par arrêté du préfet de police à Paris, ou par le préfet dans les autres départements, au vu d'un certificat médical circonstancié. L'autorité administrative compétente dépendra du caractère d'urgence ou non de la situation. Dans ce cas, le préfet doit préciser que les troubles mentaux du patient nécessitent des soins immédiats et compromettent de façon grave la sécurité des personnes et l'ordre public.

Durant l'hospitalisation du malade mental, le représentant de l'Etat peut décider de maintenir le patient dans l'établissement psychiatrique suivant l'évolution de son état de santé. Ainsi dans les trois jours précédant l'expiration du premier mois d'hospitalisation, « *le préfet peut prononcer, après avis motivé d'un psychiatre, le maintien de l'hospitalisation d'office pour une nouvelle durée de trois mois. Au-delà de cette durée, l'hospitalisation peut-être maintenue par le représentant de l'Etat pour des périodes de six mois maximum selon les mêmes modalités* » (art. L. 3213-4 alinéa 1 du CSP). A défaut de décision du représentant de l'Etat à l'issue de chacun des délais prévus à l'article L. 3213-4 al. 1^{er}, « *la main levée de l'hospitalisation d'office est acquise* » (art. L. 3213-4 alinéa 2 du CSP).

Il existe un aménagement de l'hospitalisation sous contrainte du patient qui comporte une surveillance médicale, il s'agit de la sortie d'essai. Cette dernière est une étape vers une « *sortie d'hospitalisation sous contrainte et une aide à la réinsertion familiale, sociale et professionnelle de la personne hospitalisée* » (art. L. 3211-1 du CSP). Enfin, la main levée de l'hospitalisation d'office peut être prononcée soit sur décision préfectorale, après avis motivé du psychiatre de l'établissement (art. L. 3213-5 du CSP), soit par décision préfectorale sur proposition de la Commission départementale des hospitalisations psychiatriques (CDHP). Le patient peut demander la main levée de la mesure d'hospitalisation au juge judiciaire (art. L. 3211-12 du CSP). La loi relative à la prévention de la délinquance a facilité la procédure d'hospitalisation des personnes en souffrance psychique, notamment par l'information du maire des sorties d'essai des établissements psychiatriques et par la création d'un fichier national des personnes hospitalisées d'office.

b. L'information des maires des sorties d'essai des malades mentaux

Les élus locaux sont de plus en plus confrontés au problème de la santé mentale alors qu'ils ne disposent pas de compétence dans ce domaine. Antérieurement à la loi relative à la prévention de la délinquance, cette compétence relevait des directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DASS). Elles disposaient de moyens sanitaires, sociaux et administratifs pour convoquer la personne, la faire examiner si nécessaire et prendre les mesures nécessaires.

Le malade doit être suivi par des personnes spécialisées comme les éducateurs, les psychiatres ou encore les travailleurs sociaux. Dans le cadre d'un partenariat, les professionnels de la psychiatrie et les autorités locales doivent trouver des solutions pour éviter l'hospitalisation d'office. En pratique, les élus confrontés aux problèmes de santé mentale, sont amenés à prendre des mesures d'hospitalisation qui ne paraissent pas justifier du fait de l'absence d'avis médical dans ce sens. Ainsi, la personne se retrouve en liberté, dépourvue de soins médicaux et susceptible de présenter un danger pour les personnes. En moyenne, les élus locaux signent près de 70% des procédures d'hospitalisation d'office. Chaque année, 11 000 hospitalisations d'office sont prononcées. Les maires doivent concilier la sécurité des personnes et la protection de la liberté individuelle attachée à la personne présentant un trouble psychique¹²¹.

De ce fait, les élus locaux doivent mettre en place un partenariat dans le cadre d'une politique locale de santé mentale et réunir l'ensemble des acteurs locaux ouvrant dans ce domaine. En effet, dans le cadre de ses compétences générales, le maire ne dispose pas de connaissances suffisantes dans le domaine de la santé mentale, compétence qui doit relever exclusivement d'acteurs spécialisés en la matière. C'est pour cela, qu'il appartient au maire de s'entourer dans le cadre d'un partenariat de personnes compétentes (psychiatres, médecins, travailleurs sociaux,...).

Ainsi, les conseils locaux en santé mentale permettent au maire, au commissaire de police, au centre médico-psychologique, à l'hôpital, aux assistantes sociales, aux associations d'usagers et aux familles de se réunir et discuter de questions générales concernant la santé mentale. Le maire se doit de travailler en collaboration avec les acteurs locaux pour prendre une mesure d'internement. Ainsi, l'hospitalisation d'office ne relèverait plus d'une décision unique provenant de l'autorité administrative mais d'une décision collective.

Les dispositions de la loi relative à la prévention de la délinquance ont été dénoncées par les professionnels du secteur psychiatrique notamment en ce qui

¹²¹ *La Gazette*, 5 mai 2008, Actualité, « Hospitalisation d'office : Les maires sous pression ».

concerne le secret professionnel, car « *on risque d'arriver à une situation où le maire en saura davantage que les services psychiatriques dès lors que ce dernier est informé de tout trouble, de façon individualisée et qu'il doit être averti des sorties d'essai des patients* »¹²². Le travail de partenariat permettra aux différents acteurs locaux de se prononcer dans un lieu neutre sans violation du secret professionnel. De plus, la mise en place d'un tel dispositif n'aurait aucun sens sans la collaboration de l'autorité administrative avec le secteur médico-social.

La loi relative à la prévention de la délinquance comprend des dispositions sur la santé mentale (articles 18 à 24). Le législateur semble confondre la prévention d'une maladie psychique et la prévention de la délinquance. Il place dans un texte législatif ayant pour objet principal la lutte contre la délinquance, un problème relevant essentiellement de la sphère santé mentale. Ce qui nous conduit à penser que les personnes présentant des troubles psychiques sont présentées comme des délinquants potentiels. Certes les malades mentaux peuvent présenter un danger pour la société, mais la prise en charge de ces personnes ne doit pas relever d'une autorité administrative qui ne dispose d'aucune compétence dans ce domaine.

Soucieux de préserver l'ordre public, les maires sont amenés à prendre des arrêtés d'hospitalisation sous contrainte sans considération des libertés individuelles. En cas d'hospitalisation d'office sous contrainte, les droits fondamentaux sont suspendus, car les malades mentaux sont considérés comme des majeurs incapables. Ce système doit évoluer dans le sens de la « *judiciarisation* », où les droits des patients seraient préservés. La privation de libertés individuelles est une compétence qui doit relever essentiellement de l'autorité judiciaire.

B. LES PRIVATIONS DE LIBERTE, UN ROLE ESSENTIELLEMENT ATTRIBUE A L'AUTORITE JUDICIAIRE

Le patient peut contester la légalité de son placement sous contrainte devant le juge des libertés et de la détention (JLD) s'il s'agit d'une illégalité interne ou devant le juge

¹²² M. BIDAULT et C. PETILLON, « Santé mentale : Quel rôle peuvent jouer les maires ? », *La Gazette Santé-Social*, n° 23, octobre 2006.

administratif si au contraire il s'agit d'une illégalité externe. Ainsi, le contrôle de la légalité des mesures d'hospitalisation d'office se fait *a posteriori*, après le placement des personnes (1). De ce fait, la procédure administrative d'hospitalisation d'office doit évoluer vers une « judiciarisation » pour garantir la protection des droits des patients (2).

1. Le contrôle *a posteriori* des mesures d'hospitalisation d'office des personnes présentant des troubles mentaux

La procédure d'urgence d'hospitalisation d'office confiée au maire doit permettre aux personnes concernées de saisir le juge pour contester les mesures de placement (a), mais encore faut-il que les malades mentaux connaissent leurs droits et puissent les exercer (b).

- a. Le contrôle juridictionnel des mesures d'hospitalisation d'office

Le législateur a prévu que la personne hospitalisée sous contrainte puisse saisir le JLD. Antérieurement à la loi du 30 juin 1838 dites loi « Esquirol », le code civil donnait compétence à l'autorité judiciaire dans le domaine du placement volontaire et du placement d'office. Dans la pratique, on a pu constater que la décision d'internement émanait souvent des forces de l'ordre et des proches. La circulaire du ministre de l'intérieur du 17 septembre 1804 « sur la réclusion des insensés » mettait en garde contre les arrestations arbitraires par les préfets et rappelait que la détention nécessitait l'intervention d'un juge.

La procédure d'urgence d'hospitalisation d'office confiée au maire doit permettre aux personnes concernées de saisir le juge pour contester la mesure de placement. Ainsi, le patient peut contester la légalité de l'hospitalisation sous contrainte devant le tribunal administratif dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir. Le juge administratif est compétent pour se prononcer sur la légalité d'une décision de placement qu'en tant que la légalité externe de cette mesure est contestée (par exemple, la compétence de l'autorité qui a pris la décision et le respect de la procédure). La jurisprudence administrative est assez souple, l'arrêté indiquant que

« l'intéressé est présumé atteint d'aliénation mentale », « présente un danger pour l'ordre public » ou que « ces troubles mentaux le rendent dangereux pour lui-même et pour autrui est regardé comme suffisamment motivé si, par ailleurs il se réfère à des certificats médicaux et à des témoignages de voisins »¹²³.

Pour ce qui concerne le bien fondé de la mesure, le JLD est compétent pour porter une appréciation¹²⁴. Le JLD juge la nécessité de l'hospitalisation sous contrainte, tandis que le juge administratif examine sa régularité formelle. Avant la loi « Guigou » de 2000, c'était le président du tribunal de grande instance qui était compétent. Les tribunaux de l'ordre judiciaire sont également compétents pour toute demande d'indemnisation y compris celles qui sont fondées sur une irrégularité formelle constaté par le juge administratif. La question de la répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction a donné lieu à une jurisprudence importante¹²⁵.

- b. Une méconnaissance des droits des justiciables des personnes atteintes de troubles psychiques

L'absence de discernement empêche souvent les personnes présentant des troubles psychiques à exercer leurs droits. Les patients ignorent leur droit à recourir au contrôle du juge administratif ou judiciaire. Ainsi, la loi n° 90-527 du 27 juin 1990 prévoit dans le livret d'accueil une présentation des droits des patients et les voies de recours existantes, ce document est remis au patient et à sa famille. En pratique, ces livrés ne sont pas consultés par les patients du fait de leur état psychique et la famille souvent est à l'origine du placement. De plus, les aides soignants ont tendance à ne pas donner suite aux demandes des patients de contacter un avocat, alors que ce droit est explicitement prévu par la loi de 1990. La charte du malade hospitalisé est affichée mais non lue, et la Commission départementale des hospitalisations psychiatriques est incapable de fournir une information complète. Cette commission

¹²³ CE, 25 mai 1994, *Maire de la Commune de Saint-Chamond*, *Rec. Leb.*, p. 747-749.

¹²⁴ CE, 1^{er} avril 2005, *Mme L.*, n° 264627 ; *AJDA* n° 22/2005, chron. J.-H. STAHL, "Compétence – Le placement d'office et ses deux juges", p. 1231-1234.

¹²⁵ CE, 29 juillet 1994, *Mayneris*, req. n° 1295523 ; CE, 15 février 1995, req. n° 135114.

administrative est chargée de contrôler la légalité du maintien à l'hôpital du patient et le respect de ses droits.

En France, contrairement à la plupart des pays européens, on organise seulement un contrôle a posteriori, ce système suscite de nombreuses interrogations au regard des garanties de la liberté individuelle. La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a considéré la procédure d'hospitalisation d'office conforme aux dispositions de l'article 5-4 de la loi du 27 juin 1990 modifiée par la loi du 4 mars 2002, puisque celui-ci prévoit un recours devant un tribunal. Néanmoins, au-delà d'un délai de quinze à vingt jours, la CEDH considère que le délai est excessif. A ce jour, la France a été condamnée pour violation de l'article 5-4 (délai excessif de la procédure d'examen de la demande de sortie). Dans un arrêt en date du 18 juin 2002, la France a été condamnée suite à un recours en référé exercé par la personne hospitalisée pour la levée de son hospitalisation d'office devant le juge des libertés et de la détention, celui-ci refusant de statuer immédiatement comme l'exige le référé pour procéder à de plus amples vérifications et ce malgré les avis positifs concordant des trois médecins psychiatre¹²⁶.

2. Vers une « judiciarisation » de la procédure d'hospitalisation d'office ?

La voie vers une « judiciarisation » de la procédure d'hospitalisation d'office peut présenter des difficultés liées à l'examen des recours (a), mais l'intervention du juge demeure une garantie de protection des libertés individuelles (b).

a. Les difficultés liées à l'examen des recours contre les mesures d'hospitalisation d'office

Pour éviter toute hospitalisation arbitraire, certains auteurs ont proposé une réforme de la procédure administrative d'hospitalisation d'office. Ces auteurs sont en faveur de la « judiciarisation », c'est-à-dire, la désignation du juge judiciaire, au lieu de l'administration, comme autorité compétente pour ordonner une hospitalisation sous

¹²⁶ CEDH, 18 juin 2002, arrêt *Delbec c/ France* n° 43125/98 ; CEDH, 27 juin 2002, arrêt *D.M. c/ France* n° 41376/98 ; CEDH, 27 juin 2002, arrêt *L.Q. c/ France* n° 33395/96.

contrainte¹²⁷. L'intervention du juge judiciaire présenterait de nombreuses garanties au regard de la liberté individuelle dans la mesure où, il s'assurerait à priori du bien fondé de la mesure justifiée par un avis médical circonstancié. Le juge pourrait mettre en place un débat contradictoire en présence d'un avocat avec accès du dossier personnel et à la motivation de la mesure. Dans le cadre de cette procédure, l'avocat pourrait demander au juge une contre-expertise. La procédure d'hospitalisation d'office méconnaîtrait les garanties liées aux droits de la défense et le principe du contradictoire. Le patient doit préparer sa défense et être entendu par un juge avant son hospitalisation car la mesure entraîne une privation de liberté.

Une réforme vers une « judiciarisation » du contentieux de l'hospitalisation psychiatrique serait conforme aux garanties procédurales du patient car l'article 66 de la Constitution désigne l'autorité judiciaire comme « gardienne de la liberté individuelle ».¹²⁸. Toutefois, l'intervention du juge dans le cadre de la procédure d'hospitalisation aurait des inconvénients pour le groupe d'évaluation de la loi du 27 juin 1990 (Commission « Strohl »). Le juge aurait beaucoup de difficulté à statuer à bref délai, même dans le cadre d'une procédure d'urgence. Ainsi, sans examen approfondi du dossier, le juge se contenterait de valider l'avis médical ou de l'administration. La « judiciarisation » de la procédure d'hospitalisation psychiatrique présenterait une autre difficulté, notamment en ce qui concerne le principe de séparation des pouvoirs entre l'autorité qui prendrait la décision initiale et celle qui examinerait le recours contre cette décision.

En pratique, il serait difficile pour un juge de déclarer infondée une hospitalisation ordonnée par un autre juge, et ce même si le deuxième juge était totalement

¹²⁷ La documentation française.fr : Plan d'action de développement de la psychiatrie et de la promotion de la santé mentale, Ph. CLERY-MELIN, V. KOVASS, J-C PASCAL du 15 septembre 2003, p. 73-78 : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/034000589/0000.pdf>;

Rapport du Groupe national d'évaluation de la loi du 27 juin 1990 (rapport « STROHL ») n° 9708, septembre 1997 : <http://www.ch-le-vinatier.com/cme-psy/strohl1.htm>.

¹²⁸ Recommandation n° 1235 (1994) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe relative à la psychiatrie et aux droits de l'homme ; Recommandation R (83) sur la protection juridique des personnes atteintes de troubles mentaux et placées comme patients involontaires du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, 22 février 1983.

indépendant du premier. Selon le commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe (GIL-ROBLES A.), « *l'hospitalisation à la demande d'un tiers ou l'hospitalisation d'office ne peut-être établie que par un juge et non par la seule autorité administrative, sauf en ce qui concerne les décisions provisoires prises dans une situation d'urgence* »¹²⁹. L'intervention du juge présenterait une garantie suffisante de protection des droits des malades mentaux.

b. L'intervention du juge, une garantie de protection des libertés individuelles

Malgré les difficultés que peuvent présenter la « judiciarisation » de la procédure d'hospitalisation psychiatrique, elle semblerait la plus adaptée à la situation. L'hospitalisation psychiatrique d'office est une mesure privative de liberté qui ne doit plus être ordonnée par une simple décision administrative. Au même titre qu'une peine privative de liberté, l'hospitalisation d'office nécessite l'intervention d'un juge avant tout placement. Or, cette autorité n'est saisie que pour contrôler la nécessité de l'hospitalisation d'office.

Le dualisme juridictionnel peut présenter des inconvénients notamment en ce qui concerne les voies de recours exercées par les malades mentaux car ils devront, d'une part, faire reconnaître par le juge administratif l'irrégularité formelle des décisions de placement et s'adresser ensuite au juge judiciaire pour toute demande d'indemnisation. Ce dualisme génère des procédures très longues et entraîne également, la saisine du tribunal des conflits chargé d'arbitrer entre l'ordre judiciaire et l'ordre administratif. Cette position entraînera systématiquement une condamnation de la France par la CEDH pour méconnaissance de l'article 5-4 du fait du délai excessif de la procédure.

La solution la plus adaptée consisterait à articuler la procédure autour d'un juge unique pour accélérer la procédure et éviter le recours au tribunal des conflits. C'est tout le régime juridique qui devra être revu en souhaitant que le principe du contrôle *a posteriori* des hospitalisations psychiatriques soit définitivement abandonné au

¹²⁹ Rapport au Comité des ministres et à l'Assemblée Parlementaire sur sa visite en France du 5 au 21 septembre 2005.

profit de la « judiciarisation » des procédures. La loi relative à la prévention de la délinquance n'est que le prolongement des lois sécuritaires précédentes. Ce texte législatif comprend des dispositions visant les personnes en souffrance psychique comme des délinquants potentiellement dangereux pour la société.

Le suivi des personnes présentant des troubles psychiques doit relever d'un texte de santé mentale et non d'un texte répressif. Le législateur a confondu la prévention de la délinquance et la prévention de la maladie. Les malades mentaux ne doivent pas être traités comme des majeurs capables responsables de leurs actes. Soucieux du maintien de l'ordre public, le législateur a opté pour la procédure administrative de l'hospitalisation d'office au détriment de la liberté individuelle du patient. L'esprit de la loi relative à la prévention de la délinquance consiste à renforcer les pouvoirs du maire dans le domaine de la prévention de la délinquance notamment en le dotant de nouveaux instruments juridiques.

CHAPITRE DEUXIEME : LES NOUVEAUX INSTRUMENTS JURIDIQUES A LA DISPOSITION DU MAIRE POUR EXERCER LA POLITIQUE DE PREVENTION DE LA DELINQUANCE

L'absentéisme scolaire représente un véritable fléau social. Pour y remédier, le législateur a doté les élus locaux de moyens juridiques afin de lutter contre ce phénomène. Depuis la loi relative à la prévention de la délinquance, le maire peut enregistrer dans un fichier les informations à caractère personnel sur les enfants en âge scolaire domiciliés dans sa commune qui lui ont été transmises par les organismes chargés du versement des prestations familiales, l'inspecteur d'académie et le directeur de l'établissement d'enseignement (code de l'éducation, art. L. 131-6 modifié).

La loi précitée a prévu des nouvelles mesures de protection administrative destinées aux familles présentant des difficultés dans l'éducation de leurs enfants. Le maire est amené à réunir le conseil pour les droits et devoirs des familles (CDDF), à chaque fois qu'il envisagera de proposer une mesure d'accompagnement parental aux familles. Cette instance municipale permet de proposer une mesure d'accompagnement administratif aux familles, elle constitue la mesure la moins contraignante du dispositif.

Parallèlement, il existe une mesure plus contraignante proposée par le président du conseil général, il s'agit du contrat de responsabilité parentale (CRP) instituée par la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances¹³⁰. Ce contrat proposé aux familles permet d'apporter une solution adaptée aux parents défaillants. Enfin, la loi du 5 mars 2007 sur la protection de l'enfance¹³¹ a institué la mesure

¹³⁰ Loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances (articles 48 et 49), J.O. du 2 avril 2006 p. 4950.

¹³¹ Loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, J.O. du 6 mars 2007 p. 4215.

d'accompagnement en économie sociale et familiale, mesure décidée par le président du conseil général. L'accompagnement en économie sociale et familiale a pour but d'aider les parents dans la gestion de leur budget au quotidien. Les mesures proposées par les deux autorités locales relèvent de la protection administrative de l'enfance.

Dans le cadre du dispositif d'accompagnement parental, le maire a la possibilité de saisir le juge des enfants pour lui signaler des difficultés émanant d'une famille susceptible de justifier la mise en place d'une mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial (art. 375-9-2 du code civil nouveau). Cette mesure a été instituée par la loi réformant la protection de l'enfance se substituant à l'ancienne tutelle des prestations familiales. De plus, le juge peut proposer une mesure d'activité de jour qui consiste à faire participer le mineur à des activités d'insertion professionnelle ou scolaire en milieu ouvert.

Ces nouvelles mesures permettent au maire de proposer des mesures adaptées à la situation de chaque famille en fonction de leurs difficultés liées à l'éducation de leurs enfants. Pour lutter efficacement contre l'absentéisme scolaire, le maire devient le destinataire de données à caractère personnel relatifs aux enfants en âge scolaire (section 1). Dans le cadre de ce dispositif, il peut proposer des mesures administratives et judiciaires d'accompagnement parental (section 2).

SECTION 1 : LE TRAITEMENT DES DONNEES A CARACTERE PERSONNEL RELATIFS AUX ENFANTS EN AGE SCOLAIRE

Le maire, au cœur du dispositif de prévention de la délinquance, devient le destinataire de données sociales concernant les personnes les plus fragilisées de sa commune. Afin d'améliorer le suivi de l'assiduité scolaire sur le territoire de sa commune, la loi autorise l'élu municipal à mettre en place un traitement automatisé visant à enregistrer les données à caractère personnel relatives aux enfants en âge scolaire et domiciliés dans sa commune. Les informations visées sont celles transmises par l'inspection académique, par les directeurs de l'établissement scolaire, mais également pas les caisses d'allocations familiales.

De plus, le maire est autorisé à procéder verbalement à un rappel à l'ordre à l'auteur des faits susceptibles de porter atteinte à l'ordre public. Le rappel à l'ordre d'un mineur intervient, en présence de « *ses parents, de ses représentants légaux ou, à défaut, d'une personne exerçant une responsabilité éducative à son égard* » (art. L. 2212-2-1 du CGCT). Pour exercer au mieux la politique de prévention de la délinquance, le maire est devenu le destinataire de données à caractère personnel (Paragraphe I). Il peut mettre en place la procédure de rappel à l'ordre à l'égard des personnes présentant un trouble à l'ordre public (Paragraphe II).

PARAGRAPHE I : LE MAIRE, DESTINATAIRE DE DONNEES A CARACTERE PERSONNEL

Chaque année, le maire dresse la liste de tous les enfants résidant dans sa commune et soumis à l'obligation scolaire. Les responsables légaux sont tenus d'inscrire les enfants dont elles ont la garde. Il appartient au maire de procéder au traitement automatisé de données à caractère personnel relatives aux enfants en âge scolaire domiciliés sur le territoire communal. Ces informations proviennent principalement de l'Education nationale et des organismes chargés du versement des prestations familiales (A). Face aux difficultés liées à l'éducation des enfants, le maire peut proposer aux familles des mesures d'aide à la parentalité (B).

A. LES INFORMATIONS PROVENANT DE L'EDUCATION NATIONALE ET DES ORGANISMES CHARGES DU VERSEMENT DES PRESTATIONS FAMILIALES

Les fichiers de l'Education nationale (1), ainsi que le fichier « Cristal » des caisses d'allocations familiales sur les droits des prestations familiales sont mis à la disposition du maire (2).

1. Les fichiers de l'Education nationale à la disposition du maire

Le fichier « Base élèves 1^{er} degré » de l'Education nationale devient un outil de gestion administrative pouvant contenir des informations sensibles (a). De plus, les autres fichiers « Sconet » et « BINE », à la disposition du maire, pose le problème de l'interconnexion avec d'autres fichiers administratifs jugés sécuritaires (b).

a. Le fichier « Base élèves 1^{er} degré » : un outil de gestion administrative contenant des informations sensibles

En 2004, le ministère de l'Education nationale a mis en place une base de données nommée « Base élèves 1^{er} degré » (BE1D). Une deuxième version de cette base a été créée par un arrêté du ministre du 20 octobre 2008. Ce fichier n'est accessible qu'aux directeurs d'école, et aux agents des services communaux gérant les inscriptions scolaires, dans la limite de leurs attributions. Ce fichier regroupe des informations appartenant à des élèves inscrits dans l'enseignement primaire contenant l'état civil, l'adresse, le nom du responsable légal.... Le fichier peut également contenir des informations sensibles, telles que la nationalité de l'enfant, ou encore la date d'arrivée en France de ses parents, sa culture d'origine et la langue parlée.

La création d'un tel fichier a suscité de nombreuses interrogations. En effet, ce fichier pouvait contenir des informations sensibles susceptibles d'être croisées avec d'autres fichiers considérés comme sécuritaires. Ces informations pouvaient être servies à d'autres fins que dans le seul but d'enregistrer les enfants scolarisés dans

la commune. De ce fait, on peut constater que la mise en place d'un tel dispositif porte nécessairement atteinte à la vie privée.

De plus, ces informations peuvent être croisées avec d'autres fichiers relevant par exemple des services de police. Ainsi, le Conseil d'Etat a eu l'occasion de se prononcer sur la légalité de ces fichiers. Deux particuliers ont demandé au Conseil d'Etat l'annulation des fichiers « Base élèves » en vertu des dispositions de la loi « informatique et libertés » du 6 janvier 1978. Par deux décisions, le Conseil d'Etat a eu l'occasion de se prononcer sur la validité de deux fichiers, d'une part, le fichier « Base élèves 1^{er} degré », et d'autre part, le fichier « Base identifiant national élèves » (BINE).

Le Conseil d'Etat a validé partiellement les demandes pour plusieurs raisons¹³². En ce qui concerne le fichier « Base élèves 1^{er} degré » (décision n° 317182 et 323441), le Conseil d'Etat énonce que, « *s'il a bien fait l'objet d'une déclaration à la fin de l'année 2004 auprès de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), ce fichier a commencé à être utilisé sans que ne soit délivré un récépissé de la déclaration, intervenue ultérieurement* ». Il constate donc, pour la période antérieure à cette date, « *une méconnaissance de l'article 23 de la loi de 1978, qui prévoit que le responsable du traitement ne peut le mettre en œuvre qu'après réception du récépissé* ».

Le Conseil d'Etat censure également la collecte des données relatives à l'affectation des élèves en classes d'insertion scolaire (CLIS). Il précise que « *ces données permettent de connaître la nature de l'affection ou du handicap dont souffrent les élèves concernés et constituent par conséquent des données relevant du domaine médical, dont le traitement aurait dû être précédé d'une autorisation de la CNIL* ». Le Conseil d'Etat écarte le raisonnement selon lequel le fichier « Base élèves 1^{er} degré » a pour objet l'interconnexion de fichiers, au sens du 5° de l'article 25 de la loi de 1978, et aurait dû à ce titre faire l'objet d'une autorisation de la CNIL. Il juge que ce fichier procède à des rapprochements avec des données provenant d'autres fichiers dont les objectifs sont similaires. En conclusion, le Conseil d'Etat sanctionne

¹³² CE 19 juillet 2010, *M. F. et Mme C.*, n° 317182 et 323441 ; CE 19 juillet 2010, *Mme F. et Mme C.*, n° 334014.

l'absence de déclaration faite à la CNIL, de la mention de ces rapprochements, qui est prescrite par l'article 30 de la loi.

En ce qui concerne le fichier « BINE » (décision n° 334014), le Conseil d'Etat constate qu'il a été mise en œuvre avant la délivrance par la CNIL, le 27 février 2007, du récépissé de la déclaration. Il conclut que sa mise en œuvre avant cette date est irrégulière. Le Conseil d'Etat juge également ce fichier irrégulier en ce qu'il prévoit une durée de conservation des données de 35 ans. Cette illégalité entraîne l'annulation en totalité de la décision ministérielle créant le fichier. Par ailleurs, le Conseil d'Etat a prévu la possibilité pour les parents de refuser l'inscription de leur enfant dans ces fichiers pour « *des motifs légitimes* ».

La liste des données à caractère personnel collectées, la durée de conservation de ces données, les modalités d'habilitation des destinataires ainsi que les conditions dans lesquelles les personnes intéressées peuvent exercer leur droit d'accès sont fixées par décret. Ainsi, le décret n° 2008-139 du 14 février 2008 pris pour l'application de l'article L 131-6 du code de l'éducation et l'article L 222-4-1 du code de l'action sociale et des familles fixe les conditions. L'objectif de ce décret est de permettre l'amélioration du suivi et de l'effectivité des inscriptions des élèves et d'améliorer le suivi de l'absentéisme. Ce texte permet au maire de détenir des informations nominatives sur les enfants de sa commune lui permettant ensuite de déclencher d'une mesure d'accompagnement parental lorsque la situation de l'enfant le justifie. Toutefois, les données personnelles peuvent être utilisées dans le seul but de contrôler les personnes considérées comme fragiles. Se pose alors la question du croisement des fichiers à vocation éducative avec des fichiers administratifs sécuritaires.

- b. Les autres fichiers de l'Education nationale « Sconet » et « BINE » : le problème de l'interconnexion avec d'autres fichiers administratifs sécuritaires

L'Education nationale détient d'autres fichiers tels que le fichier « Sconet », qui regroupe de nombreuses informations sur les élèves du second degré. Ce fichier concerne les élèves inscrits dans l'enseignement du second degré et se substitue au

fichier « BE1D ». Un autre fichier, la « base identifiant national élèves » (BINE) a suscité également de nombreuses interrogations, il suit l'enfant tout au long de sa scolarité. Ce fichier se substitue alors à « Sconet », pour devenir une véritable base nationale de tous les enfants scolarisés dans le public, le privé et à domicile.

Le rapprochement entre les différents fichiers inquiète dans la mesure où il présente un risque de connexion avec d'autres fichiers plus répressifs ou les organismes chargés de verser les prestations familiales. Ainsi, la transmission des données à caractère personnel au maire remet en cause le droit au secret et à la vie privée. De plus, le transfert de données à la Caisse d'allocations familiales peut conduire à la suspension des prestations familiales en cas d'absentéisme scolaire non justifié par un motif légitime.

Il n'est pas impossible que ces fichiers soient détournés de leur objectif initial d'outils administratifs pour se transformer en instruments juridiques de contrôle social et familial. Le croisement de ces fichiers avec les dispositifs mis en place par la loi relative à la prévention de la délinquance constitue un autre risque dans la mesure où l'objectif principal de la loi est de lutter contre la délinquance. Ces données à caractère personnel pourront être partagées entre les institutions, les enseignants, les maires, la police, la caisse d'allocations familiales ou encore les magistrats.

Ces différents acteurs sont amenés à participer activement à la mission de lutte contre la délinquance. Pour lutter efficacement contre le phénomène de délinquance, ces institutions doivent travailler en partenariat et échanger des informations sensibles. Le fichier « Base élèves » est un dispositif qui menace les libertés individuelles. De plus, les données du fichier « Base élèves » pourront donc être accessibles par les maires et être croisées avec le fichier « Cristal » de la Caisse d'allocations familiales pouvant conduire à la suspension des prestations familiales.

2. Le fichier « Cristal » des Caisses d'allocations familiales sur les droits aux prestations des familles

Le traitement des données nominatives concernant les allocataires (a) permet de recenser les enfants soumis à l'obligation scolaire (b).

- a. Le traitement automatisé des données nominatives concernant les allocataires

La Caisse nationale des allocations familiales a saisi la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) d'une demande d'avis visant à la mise en place d'un fichier dénommé « Cristal »¹³³, à la disposition des Caisses d'allocations familiales¹³⁴. Ce fichier a pour objectif de gérer pour chaque allocataire l'ensemble des droits aux prestations telles que les aides au logement, l'allocation aux adultes handicapés, le revenu minimum d'insertion, le recouvrement des cotisations d'assurance maladie ou vieillesse et certaines prestations extralégales d'action sociale.

La CNIL a rendu un avis favorable en apportant quelques limites concernant la durée de conservation et les destinataires des données nominatives. En effet, l'ensemble des informations qui ne sont plus d'actualité doivent être conservées au maximum trois ans. En ce qui concerne les destinataires des données nominatives, la CNIL a visé exclusivement les agents habilités de l'institution et les organismes légitimement autorisés à en connaître.

- b. Le recensement des enfants soumis à l'obligation scolaire

La loi relative à la prévention de la délinquance a introduit la vingt-cinquième version du fichier « Cristal ». Cette version s'appuie essentiellement sur l'avis n° 95-151 du

¹³³ Cristal : Conception relationnelle intégrée du système de traitement des allocations.

¹³⁴ Délibération n°95-151 du 21 novembre 1995, délibération portant avis sur la demande présentée par la Caisse nationale des allocations familiales et concernant un modèle-type de traitement automatisé de la gestion des prestations familiales dénommé Cristal et mis à la disposition des Caisses d'allocations familiales.

21 novembre 1995 de la CNIL qui a validé la première version de « Cristal » et sur le récépissé d'une déclaration de modification en date du 2 décembre 2009. La modification concerne le maire qui apparaît dans la vingt-cinquième version de « Cristal » parmi les destinataires d'informations alors qu'il ne figurait pas dans la vingt-deuxième version du 9 mai 2006¹³⁵.

On peut constater un durcissement de la législation en plaçant, le maire en tant qu'autorité administrative, le destinataire d'informations à caractère social provenant des caisses d'allocations familiales. La transmission d'informations à caractère personnel au maire permet de recenser les enfants soumis à l'obligation scolaire en application du décret 2008-139 du 14 février 2008 organisant le suivi de l'absentéisme. Le décret d'application de la loi de prévention de la délinquance, autorise les maires à créer un fichier leur permettant de repérer l'absentéisme des enfants d'âge scolaire. Le « droit d'opposition » prévu à l'article 38 de la loi informatique et libertés ne s'applique pas à ce fichage, les parents ne peuvent pas s'y opposer. Ce décret définit également, les informations que les organismes de prestations familiales sont amenés à communiquer au maire. Ainsi, les Caisses d'allocations familiales peuvent transmettre les données relatives à l'identité de l'enfant (nom, prénom, date de naissance, sexe) et les données de l'allocataire (nom, prénom, adresse).

Le croisement de deux fichiers peut permettre de repérer des enfants déscolarisés, ceux qui figurent sur le fichier de la caisse d'allocations familiales sans apparaître sur celui de l'Education nationale. De plus, qu'en est-il des enfants de parents qui ne perçoivent pas les prestations familiales et qui de ce fait ne sont pas connus des caisses d'allocations familiales. Dans ce cas, le maire a la possibilité de consulter le fichier de l'Education nationale « Base élèves 1^{er} degré », lorsque les élèves ne figurent pas sur le fichier de la caisse d'allocations familiales. Ces informations permettront au maire de proposer aux familles des mesures d'aide à la parentalité pour éviter la déscolarisation de l'enfant et le risque de troubles à l'ordre public.

¹³⁵ Acte réglementaire relatif au modèle national de traitement des allocations « Cristal » du 9 mai 2006 cité dans le recueil des actes administratifs de la Préfecture de la Vienne publié le 3 juillet 2006, p. 31.

B. LES INFORMATIONS NECESSAIRES JUSTIFIANT LA MISE EN PLACE DE MESURES D'AIDE A LA PARENTALITE

Les informations provenant du directeur d'établissement scolaire et de l'inspection académique permettront au maire de proposer une mesure d'accompagnement parental (1) ou un contrat de responsabilité parentale (2).

1. Les informations provenant du directeur d'établissement scolaire justifiant la mise en place par le maire d'une mesure d'accompagnement parental

A défaut d'assiduité scolaire (a), le maire peut proposer une mesure d'accompagnement parental nécessitant un trouble à l'ordre public (b).

- a. Le contrôle de l'assiduité scolaire par le maire

La loi relative à la prévention de la délinquance associe le maire au contrôle de l'assiduité scolaire. Ce dernier sera informé, par les directeurs d'établissements d'enseignement et par l'inspection académique, des avertissements ou sanctions pour défaut d'assiduité, y compris les mesures d'exclusions temporaires ou définitives, concernant les enfants domiciliés dans sa commune. L'article 12 de la loi du 5 mars 2007 énonce que les établissements d'enseignement « *concourent à l'éducation, à la responsabilité civique et participent à la prévention de la délinquance* » (art. L 121-1 du code de l'éducation). En conséquence, l'article 12 prévoit que le maire devient, d'une part, le destinataire d'informations provenant du directeur de l'école ou le chef d'établissement en cas d'absentéisme scolaire non motivé et d'exclusion (art. 131-6 du code de l'éducation), d'autre part, il a la possibilité de mettre en place un traitement automatisé de données à caractère personnel afin d'améliorer le suivi de l'obligation d'assiduité scolaire (art. 131-6 du code de l'éducation).

Les données enregistrées sont l'état civil de l'enfant, le représentant légal, l'état civil de l'allocataire, les informations relatives à l'établissement scolaire, les informations

concernant le défaut d'assiduité scolaire et les exclusions temporaires ou définitives. Les personnes susceptibles de recevoir la communication des données personnelles sont « *les agents du centre communal d'action sociale, l'inspecteur d'académie, le directeur des services départementaux de l'Education nationale, le président du conseil général, les agents des services départementaux chargés de l'aide et de l'action sociale et le coordonnateur* »¹³⁶. A défaut de surveillance ou d'assiduité scolaire, le maire pourra proposer une mesure d'accompagnement parental, encore faut-il que l'ordre public soit menacé.

- b. La mesure d'accompagnement parental proposée par le maire pour défaut d'assiduité scolaire nécessitant un trouble à l'ordre public

Ce dispositif permet au maire de prendre toutes les mesures nécessaires à caractère social et éducatif dans le cadre des compétences qui lui sont conférées par les articles L. 141-2 du code de l'éducation sociale et des familles, comme la mise en place d'un accompagnement parental. Le présent article permet au maire de proposer une mesure d'accompagnement parental « *lorsqu'il ressort de ses constatations ou informations portées à sa connaissance que l'ordre, la sécurité ou la tranquillité publics sont menacés à raison d'un défaut de surveillance ou d'assiduité scolaire d'un mineur* ».

Le défaut de surveillance ou d'assiduité scolaire non accompagné d'un trouble à l'ordre public ne peut justifier la mise en place d'une telle mesure d'accompagnement. De plus, le maire pourra proposer cette mesure aux parents qui ont dans le cadre d'un arrêté couvre-feu manqué à leur devoir de surveillance. Dans cette hypothèse, le maire devra vérifier si un contrat de responsabilité parentale ou une mesure judiciaire n'a pas été proposé aux parents par l'autorité administrative ou judiciaire. D'autres informations provenant de l'Inspection académique peuvent justifier la mise en place d'un contrat de responsabilité parentale.

¹³⁶ 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.

2. Les informations provenant de l'Inspection académique justifiant la mise en place d'un contrat de responsabilité parentale

Le maire est informé des sanctions administratives à l'encontre des représentants légaux de l'enfant (a). Les familles peuvent voir leurs allocations familiales suspendues ou supprimées pour défaut d'assiduité scolaire (b).

- a. L'information du maire concernant les sanctions administratives à l'encontre des représentants légaux de l'enfant

Ainsi, le maire est informé par le directeur de l'école ou du chef d'établissement de la saisine de l'inspection d'académie pour défaut d'assiduité quand l'enfant a été absent sans motif légitime au moins quatre demi-journées dans le mois ou lorsque les parents n'ont pas donné de motif légitime. Le maire est informé par l'inspection d'académie de la notification d'un avertissement aux personnes responsables de l'enfant absent et de la saisine du président du Conseil général en vue de la mise en place d'un contrat de responsabilité parentale.

La loi n° 2010-1127 du 28 septembre 2010 visant à lutter contre l'absentéisme scolaire¹³⁷ prévoit de sanctionner les familles des enfants absentéistes par la suspension des allocations familiales. En cas d'absence d'un enfant, les personnes responsables doivent, sans délai, en faire connaître les motifs au directeur de l'établissement d'enseignement. Les motifs d'absence reconnus comme légitimes sont les maladies, un décès, un empêchement résultant d'une intempérie ou une hospitalisation. Lorsqu'aucun motif d'absence n'est donné, lorsque les motifs invoqués se révèlent inexacts, ou lorsque les absences sans motif légitime ni excuses valables s'élèvent à quatre demi-journées sur une période d'un mois, le chef d'établissement doit faire parvenir un signalement à l'inspecteur d'académie qui doit convoquer les parents pour leur signifier un avertissement et leur proposer une mesure d'accompagnement telle qu' un contrat de responsabilité parentale.

¹³⁷ Loi n° 2010-1127 du 28 septembre 2010 visant à lutter contre l'absentéisme scolaire, J.O. du 29 septembre 2010, p. 17553.

- b. De la suspension à la suppression des allocations familiales pour défaut d'assiduité scolaire

Si dans le mois suivant une nouvelle absence injustifiée est constatée, le versement des allocations familiales est suspendu. La procédure de suspension des allocations familiales ne pourra être mise en œuvre qu'après le constat que l'avertissement de l'inspecteur académique est resté sans effet. Les allocations seront de nouveau normalement versées si aucune nouvelle absence injustifiée n'est constatée durant un délai d'un mois. Les allocations dont le versement a été suspendu pourront être rétroactivement reversées. Le décret n° 2011-89 du 21 janvier 2011¹³⁸ pris en application de l'article L. 552-3-1 de la loi n° 2010-1127 du 28 septembre 2010 visant à lutter contre l'absentéisme scolaire, prévoit que « *le directeur de l'organisme débiteur des prestations familiales suspend, sur demande de l'inspecteur d'académie, le versement de la part des allocations familiales dues au titre de l'enfant en cause, selon les modalités prévues à l'article L. 131-8 du Code de l'éducation* ». La réattribution des allocations familiales s'effectue selon les modalités prévues à ce même article. Si l'absence est réitérée, la suspension des allocations familiales débouche sur leur suppression, lorsque l'élève demeure absent sans justification soit quatre demi-journées sur le mois. En revanche, si l'élève redevient assidu après la suspension des allocations, le versement est reversé rétroactivement.

Le fichage des enfants en âge scolaire n'a pas pour objectif principal d'aider mais au contraire de cibler les familles en difficulté pour mieux les sanctionner. La nouvelle politique de prévention de la délinquance n'a pas pour objectif de soutenir les familles mais de les contrôler dans le seul but de préserver les intérêts de la société au détriment des familles. La suspension des allocations familiales du fait de l'absentéisme scolaire constitue une sanction injustifiée à destination des familles en difficulté financière. De plus, la création de fichiers au sein de l'Education nationale et les caisses d'allocations familiales comme outil de travail administratif sont susceptibles d'être détournés en instrument de contrôle social et familial. Ces

¹³⁸ Décret n° 2011-89 du 21 janvier 2011 relatif aux modalités de calcul de la part due au titre de l'enfant en cause, dans le cas de manquement à l'obligation d'assiduité scolaire, J.O. 23 janvier 2011, p. 1439.

informations pourront également permettre au maire d'identifier les personnes présentant des troubles à l'ordre public pour un rappel à l'ordre.

PARAGRAPHE II : LE RAPPEL A L'ORDRE DES PERSONNES PRESENTANT UN TROUBLE A L'ORDRE PUBLIC

Le rappel à l'ordre permet au maire de signaler au contrevenant « *les dispositions qui s'imposent* » à lui « *pour se conformer à l'ordre et à la tranquillité publics* » en le convoquant en mairie (A). Ce nouvel instrument juridique permettra au maire de proposer une mesure d'aide à la parentalité et responsabiliser les parents défaillants (B).

A. LA CONVOCATION DE L'AUTEUR DES FAITS DEVANT LE MAIRE

La procédure de rappel à l'ordre (1) exige que les faits reprochés au contrevenant ne doivent pas relever de l'autorité judiciaire (2).

1. La procédure du rappel à l'ordre

La procédure du rappel à l'ordre a pour fondement juridique l'article L. 2212-2-1 du code général des collectivités territoriales (a). Cette procédure exige la présence des représentants légaux si le contrevenant est un mineur (b).

a. Le fondement juridique

L'article 11 de la loi relative à la prévention de la délinquance a inséré un nouvel article dans le code général des collectivités territoriales. Ainsi, l'article L. 2212-2-1 du CGCT énonce que « *lorsque des faits sont susceptibles de porter atteinte au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité ou à la salubrités publiques, le maire ou son représentant désigné 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 en le convoquant en mairie* ». 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 ».

Dans la pratique, de nombreux maires ont eu recours au rappel à l'ordre qui consiste, à « *remonter les bretelles* » en cas d'incivilités ou de petites dégradations¹³⁹. C'est donc une injonction verbale adressée par le maire, dans le cadre de son pouvoir de police et de ses compétences en matière de prévention de la délinquance prévus notamment aux articles L. 2211-1 et L. 2211-4 du code général des collectivités territoriales. Toutefois, la mise en place de la procédure de rappel à l'ordre nécessite la présence des représentants légaux de l'enfant lorsque celui-ci est mineur.

b. La présence nécessaire des représentants légaux de l'enfant

La loi relative à la prévention de la délinquance encadre juridiquement une pratique courante de certains élus en matière de rappel à l'ordre. Cette mesure peut s'adresser à toute personne quelque soit son âge. Mais si l'auteur des faits est un mineur, le rappel à l'ordre doit intervenir, sauf impossibilité, en présence du représentant légal. La pratique a montré que les parents se rendent généralement aux convocations faites par les maires. La loi précitée ne prévoit pas de sanction en cas d'absence des parents à cette convocation, mais il faut rapprocher cette disposition aux autres prérogatives dévolues au maire. Ainsi, « *un refus des parents serait pour le maire une information révélatrice d'un défaut de surveillance de leur part, permettant ainsi à l'édile de déclencher la nouvelle mesure d'accompagnement parental* »¹⁴⁰. Cette mesure proposée par le maire et non respectée par les familles peuvent conduire à la conclusion d'un contrat de responsabilité parentale qui constitue une mesure administrative plus coercitive proposée par le président du Conseil général.

Cette procédure a lieu en mairie, il s'agit de sensibiliser les parents sur leur devoir éducatif et des conséquences pénales pouvant découler des faits reprochés. Ce

¹³⁹ Rap. Sén. n° 132, décembre 2006, rapporteur J.-R. LECERF, p. 52.

¹⁴⁰ Rap. A.N., n° 3436, novembre 2006, Ph. HOUILLON, p. 136.

dispositif permet également au maire de cibler les familles en difficulté afin de leur proposer des mesures d'aide à la parentalité adaptées à leur situation. Le législateur, en créant cette mesure, a voulu sanctionner verbalement les actes d'incivilité et de petite délinquance et informer les jeunes sur les conséquences de leurs actes s'ils persistent. Parallèlement, le maire peut sanctionner les familles par la suspension des allocations familiales en saisissant le président du Conseil général s'il constate une défaillance de l'autorité parentale. Par la création d'un tel dispositif, le législateur a voulu réprimer des actes qui échappent à l'autorité judiciaire.

2. Les faits justifiant un rappel à l'ordre ne relevant pas de l'autorité judiciaire

Le champ d'application du rappel à l'ordre (a) est limité aux faits non constitutifs d'une infraction pénale (b).

a. Le champ d'application

Les faits pouvant justifier un rappel à l'ordre sont les conflits de voisinage, l'absentéisme scolaire, la circulation nocturne des mineurs non accompagnés par un adulte, les atteintes légères à la propriété publique, les incivilités commises par des mineurs, les incidents aux abords des établissements scolaires ou encore certaines contraventions aux arrêtés du maire. Le champ d'application du dispositif de rappel à l'ordre semble limité aux faits relevant des incivilités ou de petite délinquance.

Le rappel à l'ordre constitue un outil de prévention mis à la disposition du maire car celui-ci informe les contrevenants que les faits reprochés ne sont pas constitutifs d'infraction pénale mais qu'ils peuvent y conduire. De ce fait, le maire est compétent dès lors que l'acte visé ne constitue pas une infraction pénale qui relève exclusivement de l'autorité judiciaire. Le rappel à l'ordre comporte toutefois des limites, il ne peut intervenir que pour des troubles mineurs.

b. Les limites : les faits constitutifs d'une infraction pénale

Dans le cadre de cette procédure, il convient de distinguer deux situations, d'une part, le maire est informé d'une situation grave, d'autre part, le maire est informé d'une situation pour laquelle il n'a pas d'obligation d'en informer le procureur de la République. L'article L. 2211-2 du CGCT prévoit que « *le maire est tenu de signaler sans délai au procureur de la République les crimes et les délits dont il acquiert la connaissance dans l'exercice de ses fonctions* » (art. 40 du C. proc. pén.). Le maire est avisé des suites données conformément aux dispositions de l'article 40-2 du code précité. Le procureur de la République porte à la connaissance du maire ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale « *toutes les mesures ou décision de justice, civiles ou 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 ou intercommunale* ».

Le maire peut également être informé de situation qui ne relève pas de l'obligation d'information du procureur de la République. De nombreux faits échappent à cette obligation, telles que les incivilités, les atteintes aux biens, les dégradations, les nuisances sonores et les problèmes de stationnement. Le dispositif de rappel à l'ordre constitue un outil administratif de persuasion permettant d'éviter le passage à l'acte et donc à la sanction pénale. Ce dispositif se situe dans le cadre de la prévention situationnelle. En effet, le rappel à l'ordre permet au maire d'informer le contrevenant sur les risques de sanctions pénales si les faits étaient constitutifs d'une infraction pénale. Ainsi, le rappel à l'ordre a pour objectif principal d'éviter le passage à l'acte délictueux pouvant conduire à la sanction pénale.

Avant de mettre en place le dispositif du rappel à l'ordre, le maire doit vérifier si les faits n'ont pas entraîné une plainte auprès des services de police. Si une plainte a été déposée, le ministère public qui a l'opportunité des poursuites, devra déclencher l'action publique ou classer sans suite. De ce fait, le dispositif de rappel à l'ordre n'aura plus aucune utilité du fait du dessaisissement de l'autorité administrative au profit de l'autorité judiciaire.

Le rappel à l'ordre doit être distingué du rappel à l'ordre prévu par l'article 41-1 du code de procédure pénale. Cet article énonce que « *le procureur de la République peut, préalablement à sa décision sur l'action publique, procéder au rappel, auprès de l'auteur des faits, des obligations résultant de la loi, s'il lui apparaît qu'une telle mesure est susceptible d'assurer la réparation du dommage causé à la victime. Le rappel à l'ordre doit mettre fin au trouble résultant de l'infraction ou de contribuer au reclassement de l'auteur des faits* ».

L'objectif du rappel à l'ordre est de faire prendre conscience à l'auteur des faits que son comportement peut le conduire à la sanction pénale. Ce nouveau dispositif permet de détecter des situations familiales sensibles, permettant à l' élu de réunir le conseil pour les droits et devoirs des familles afin de proposer des mesures adaptées d'aide à la parentalité. De plus, si le rappel à l'ordre n'a pas été jugé efficace par le maire, celui-ci pourra informer le procureur de la République des faits qui ont justifié une telle mesure. Dans ce cas, le procureur de la République pourra en tenir compte pour mettre en place des poursuites pénales. Face à des parents en difficulté devant les comportements de leurs enfants, les maires peuvent proposer une aide à la parentalité afin de sensibiliser ces derniers sur les problèmes de délinquance.

B. L'AIDE A LA PARENTALITE ET LA RESPONSABILISATION DES PARENTS DEFAILLANTS

Le conseil pour les droits et devoirs des familles est un lieu de concertation des familles présentant des difficultés dans l'éducation de leur enfant (1). Au sein de cette instance municipale, le maire pourra proposer une mesure d'accompagnement parental (2).

1. Le conseil pour les droits et devoirs des familles (CDDF): un lieu de concertation des familles présentant des difficultés dans l'éducation de leur enfant

Le CDDF représente une instance consultative à l'écoute des familles en difficulté (a). Cette structure est chargée de proposer des mesures administratives souples d'aide à la parentalité (b).

a. Le CDDF, une instance consultative à l'écoute des familles en difficulté

La loi relative à la prévention de la délinquance a doté le maire de nouvelles mesures pouvant être proposées aux familles qui connaissent des difficultés dans l'éducation de leurs enfants (article 9). Ainsi, le législateur offre la possibilité aux conseils municipaux de créer un conseil pour les droits et devoirs des familles pour examiner ces mesures. La création d'une telle structure était facultative pour les communes de plus de 20 000 habitants. Dorénavant la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure n° 2011-267 du 14 mars 2011 dite loi « LOPPSI 2 » a généralisé la création de ces structures en rendant obligatoire leur mise en place dans les communes de plus de 50 000 habitants (article 46).

Cette instance municipale a pour objectif d'entendre les parents ou les personnes exerçant l'autorité parentale qui présentent des difficultés dans l'éducation de leur enfant. Ce nouveau dispositif permet au maire de rappeler les devoirs et obligations liées à l'éducation de l'enfant, et examiner avec eux les mesures afin de les aider dans l'exercice de leur fonction parentale. La création d'une telle structure est destinée à assister le maire ou son représentant dans le choix de l'une des mesures d'aide à la parentalité. Les mesures proposées sont diversifiées et graduées, elles s'inscrivent dans le cadre de la protection administrative de l'enfance. En effet, les mesures proposées dans le cadre de protection de l'enfance peuvent être administratives ou judiciaires. Ce dispositif peut entraîner un renforcement des mesures proposées aux familles et devenir ainsi plus coercitives. La carence de l'autorité parentale est un sujet délicat intéressant les politiques publiques dans la mesure où elle peut être à l'origine du phénomène de délinquance.

La création du conseil résulte d'une délibération du conseil municipal. Chaque commune fixe librement la composition afin de l'adapter aux circonstances locales. Réuni et dirigé par le maire ou son représentant, le « conseil pour les droits et devoirs des familles peut être composé des représentants de l'Etat (le préfet, le directeur départemental des affaires sanitaires et sociales, l'inspecteur d'académie, le directeur départemental de la jeunesse et des sports), 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 » (art. L. 141-1 al. 1, CASF). Le CDDF constitue une instance uniquement consultative, sans aucun pouvoir décisionnel ou de sanction ayant pour objectif de proposer des mesures administratives souples d'aide à la parentalité.

- b. La proposition de mesures administratives souples d'aide à la parentalité au sein du CDDF

Dans le cadre de ce dispositif, le maire pourra réunir le CDDF dans plusieurs situations. D'une part, le CDDF peut se réunir afin d'entendre une famille et l'informer de ses droits et devoirs concernant l'éducation de l'enfant et lui adresser des recommandations destinées à prévenir des comportements susceptibles causer un trouble à l'ordre public. D'autre part, il pourra examiner avec la famille les mesures adaptées d'aide à l'exercice de la fonction parentale. Enfin, il permettra d'examiner avec la famille la possibilité d'informer les travailleurs sociaux des recommandations et des engagements qu'elle a pris dans le cadre d'un contrat de responsabilité parentale conclu avec le président du Conseil général. Le CDDF pourra également, *« lorsque le suivi social ou les informations portées à sa connaissance font apparaître que la situation d'une famille ou d'un foyer est de nature à compromettre l'éducation des enfants, la stabilité familiale et qu'elle a des conséquences pour la tranquillité publique ou la sécurité publique »*, proposer au maire de saisir le président du Conseil général en vue de la mise en œuvre de la « mesure d'accompagnement en économie sociale et familiale » (loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance).

Par conséquent, le maire devra réunir le CCDF à chaque fois qu'il envisagera de proposer un accompagnement parental. Parallèlement, pour rendre efficace ce dispositif, le maire devra être informé de la conclusion éventuelle d'un contrat de responsabilité parentale ou d'une mesure d'assistance éducative ordonnée par le juge à l'encontre d'un enfant en danger pour mettre en place une mesure d'accompagnement parental. Dans le cadre de ce dispositif de protection de l'enfance, les différents acteurs locaux qu'ils relèvent de l'autorité administrative,

judiciaire ou du secteur social sont amenés à travailler en partenariat afin de proposer la mesure la plus adaptée à la situation de la famille et de l'enfant.

2. La mesure d'accompagnement parental proposée par le maire

La mesure d'accompagnement parental consiste en un suivi individualisé des familles en difficulté (a). Une telle mesure ne peut être proposée qu'en l'absence de mesures administratives ou judiciaires coercitives (b).

a. La mesure d'accompagnement parental : un suivi individualisé des familles en difficulté

La loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances a créé le contrat de responsabilité parentale pour apporter une aide aux parents qui éprouvent de graves difficultés dans l'exercice de leurs devoirs éducatifs. Dans le cadre de la loi relative à la prévention de la délinquance, le législateur a voulu doter le maire d'un dispositif semblable à celui confié au président du Conseil général concernant la conclusion du contrat de responsabilité parentale. Ainsi, le maire se voit confier la possibilité de proposer aux parents d'un mineur, ou à son représentant légal, un accompagnement parental (art. L. 141-2 nouveau du CASF). Le présent article énonce que le maire peut proposer aux « *parents ou au représentant légal du mineur, ou à leur initiative, un accompagnement parental s'il constate que l'ordre, la sécurité ou la tranquillité publics sont menacés à raison d'un défaut de surveillance ou d'assiduité scolaire d'un mineur* ».

Cette nouvelle mesure consiste en un « *suivi individualisé au travers d'actions de conseil et de soutien à la fonction éducative* »¹⁴¹. Le maire ne peut proposer une telle mesure seulement s'il constate que le défaut de surveillance ou d'assiduité scolaire d'un mineur fait peser une menace sur l'ordre public. Encore une fois, le risque de trouble à l'ordre public constitue l'élément déclencheur du dispositif d'accompagnement parental. Celui-ci peut être mis en place à l'initiative des parents ou du représentant légal du mineur. La mesure d'accompagnement parental

¹⁴¹ CASF, art. L. 141-2.

constitue la mesure administrative la plus souple au regard des autres mesures administratives ou judiciaires qui peuvent être proposées.

- b. La proposition d'une mesure d'accompagnement parental, en l'absence de mesures administratives ou judiciaires coercitives

Le maire doit toujours vérifier qu'aucune mesure d'assistance éducative n'a été ordonnée par le juge des enfants. Il doit également s'assurer qu'un contrat de responsabilité parentale n'a pas été conclu entre les parents et le président du Conseil général. Après consultation du conseil pour les droits et devoirs des familles, sollicitation de l'avis du président du Conseil général et confirmation que la personne ne fait pas l'objet d'une mesure d'assistance éducative, le maire informe de cette mesure l'inspecteur d'académie, le chef d'établissement scolaire, le directeur de la caisse d'allocations familiales et le préfet.

Dans le cadre de la mesure d'accompagnement, les parents ou le représentant légal du mineur se voient délivrer une attestation comportant un engagement solennel à se conformer aux obligations liées à l'exercice de l'autorité parentale. Toutefois si les parents refusent sans motif légitime l'accompagnement parental partiellement ou totalement, le maire doit alors saisir le président du Conseil général en vue de la conclusion éventuelle d'un contrat de responsabilité parentale. De plus, le maire a la possibilité de saisir le juge des enfants pour mettre en place une mesure d'assistance éducative.

SECTION 2 : LES MESURES ADMINISTRATIVES ET JUDICIAIRES D'ACCOMPAGNEMENT PARENTAL : LA GRADUATION DES MESURES D'AIDE A LA PARENTALITE

Les mesures d'accompagnement parental font l'objet d'une graduation afin de responsabiliser les parents défaillants dans l'éducation de leur enfant. Ainsi, en cas d'échec de la mesure d'accompagnement parental proposé par le maire, celui-ci a toujours la possibilité de saisir le président du Conseil général et le juge des enfants afin de proposer des mesures plus contraignantes. Ainsi, le maire devra saisir le président du Conseil général si la mesure d'accompagnement parental proposée s'est avérée insuffisante ou du fait de l'absence d'implication des familles (Paragraphe I). A titre subsidiaire, le maire pourra saisir le juge des enfants afin de prononcer des mesures plus contraignantes. La protection judiciaire représente l'ultime moyen de protection de l'enfant en danger (Paragraphe II).

PARAGRAPHE I : LA PROTECTION ADMINISTRATIVE DE L'ENFANCE : LA SAISINE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL PAR LE MAIRE

Il appartient au maire de saisir le président du Conseil général s'il décide de mettre en œuvre un contrat de responsabilité parentale ou un « accompagnement en économie sociale et familiale ». La loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances¹⁴² a doté le président du Conseil général d'un outil juridique destiné à apporter un soutien aux parents qui rencontrent des difficultés dans l'exercice de leurs devoirs éducatifs. L'objectif principal du dispositif consiste à responsabiliser « *les parents défaillants en leur rappelant leurs obligations éducatives tout en leur proposant un accompagnement social pour dresser un diagnostic sur la nature des difficultés éducatives auxquelles ils sont confrontés : absentéisme scolaire, déambulation nocturne des jeunes enfants, orientation scolaire refusée par les mineurs, troubles psychiques, ...* »¹⁴³.

¹⁴² Loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances (articles 48 et 49), J.O. du 2 avril 2006, p.4950, préc. et le décret n° 2006-1104 du 1^{er} septembre 2006 relatif au contrat de responsabilité parentale, J.O. du 2 septembre 2006 p. 13095.

¹⁴³ Rapp. A.N. n° 2825, février 2006, HENART, p. 162.

La nouvelle prestation d' « accompagnement en économie sociale et familiale », instituée par loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, constitue une nouvelle forme d'aide à domicile prévue dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance (ASE). Cette prestation « *préserve la pleine capacité juridique des parents, mais pourra permettre à de nombreuses familles en situation de précarité économique d'éviter par une mauvaise gestion de leur budget d'aggraver leur marginalisation sociale en risquant, par exemple, une exclusion du logement, faute de pouvoir en assumer la charge financière* »¹⁴⁴. Ainsi, le maire pourra saisir le président du conseil général pour proposer aux familles en difficulté un contrat de responsabilité parentale qui représente un pouvoir de sanction du président du conseil général (A), ou une prestation « d'accompagnement en économie sociale et familiale » en fonction des difficultés rencontrées par les familles (B).

A. LE CONTRAT DE RESPONSABILITE PARENTALE : LE POUVOIR DE SANCTION DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL

Les modalités de saisine du président du Conseil général et de conclusion du contrat sont fixées par décret¹⁴⁵ (1). Le manquement aux obligations contractuelles peut conduire le président du Conseil général à prononcer des sanctions (2).

1. Les modalités de saisine du président du Conseil général et de conclusion du contrat

Le contrat de responsabilité parentale est mis en place lorsqu' une carence parentale dans l'éducation de l'enfant est constatée (a). Ce contrat comporte de nombreuses informations notamment les obligations que les parents doivent respecter (b).

¹⁴⁴ Rapp. A.N. n° 3256, juillet 2006, PECRESSE, p. 98.

¹⁴⁵ D. n° 2006-1104 du 1^{er} septembre 2006 relatif au contrat de responsabilité parentale, préc..

- a. Une carence parentale dans l'éducation de l'enfant nécessitant la mise en place d'un contrat de responsabilité parentale

Certaines politiques étrangères s'appuient sur la conviction que « *la famille demeure le premier lieu de socialisation des enfants* ». Les parents pourraient constituer les « *coproducteurs de la sécurité* ». Cette idéologie a inspiré la Grande Bretagne sur les « *Parentings orders* » obligeant les parents, à suivre un stage de parentalité sous peine de sanction ou encore les « *Family group conference* » néo-zélandaises qui organisent des lieux de concertation entre la victime, le délinquant, les parents avant de le prononcé de la sanction. Prenons le cas des Etats Unis, qui prévoit des poursuites judiciaires à l'égard des parents pour manquement aux obligations scolaires. Ce n'est que tardivement, en 2006, que la France s'est engagée à suivre cette idéologie de responsabilisation des parents sous contrainte par la mise en place d'un contrat de responsabilité parentale¹⁴⁶.

La loi du 31 mars 2006 (art. 48 et 49) pour l'égalité des chances, instituant le contrat de responsabilité parentale, a suscité de nombreuses interrogations par l'opposition. Les juges du Conseil constitutionnel ont considérés que les faits susceptibles de justifier la suspension des prestations familiales visées par la loi « *sont définis en termes suffisamment clairs et précis au regard des obligations qui pèsent sur les parents* »¹⁴⁷. La notion de « carence parentale » fait référence à l'article 371-1 du code civil, lequel dispose que « *l'autorité parentale est un ensemble de droits et devoirs ayant pour finalité l'intérêt de l'enfant et qu'elle appartient aux père et mère jusqu'à la majorité ou l'émancipation de l'enfant pour le protéger dans sa sécurité, sa santé et sa moralité, pour assurer son éducation et permettre son développement, dans le respect dû à sa personne* ».

¹⁴⁶ CHETRIT Th., « *Sécurité intérieure et criminalité contemporaine en France* », Thèse, précit., p. 113-114.

¹⁴⁷ Cons. const., DC n° 2006-535 du 30 mars 2006, *loi pour l'égalité des chances*, J.O. du 2 avril 2006, p. 4964.

En cas d'absentéisme scolaire, de trouble porté au fonctionnement d'un établissement scolaire ou de carence de l'autorité parentale, le président du Conseil général peut proposer aux parents un contrat de responsabilité parentale. Le président du Conseil général peut agir à sa propre initiative ou sur saisine de l'inspecteur d'académie en cas d'absentéisme scolaire, du chef d'établissement, en cas de trouble porté au fonctionnement d'un établissement scolaire, du préfet, du maire de la commune de résidence du mineur, de l'inspecteur académie, du chef de l'établissement scolaire ou du directeur de l'organisme débiteur des prestations familiales, pour des difficultés liées à une carence de l'autorité parentale.

Les autorités qui saisissent le président du Conseil général doivent lui communiquer les motifs et circonstances de fait qui les conduisent à lui proposer de conclure un contrat de responsabilité parentale. La loi d'orientation de programmation pour la performance de la sécurité intérieure n° 2011-267 du 14 mars 2011 (art. 43 – IV) permet au préfet de « *saisir le président du conseil général en application du premier alinéa de l'article L. 222-4-1 du code de l'action sociale et de la famille pour la mise en œuvre d'un contrat de responsabilité parentale* », lorsque les mineurs de moins de treize ans contreviennent aux arrêtés préfectoraux de « couvre-feu » (art. 43 – I). De plus, le président du Conseil général est informé des « *mesures alternatives aux poursuites et des jugements définitifs concernant les infractions commises par les mineurs et proposer aux parents un contrat de responsabilité parentale* ».

Il convient de distinguer le contrat de responsabilité parentale et le stage de responsabilité parentale. La loi relative à la prévention de la délinquance a légalisé le stage de responsabilité parentale. Il est prévu qu'il peut être prononcé comme une peine, dont les modalités sont prévues par décret¹⁴⁸. Mais une circulaire de la direction des affaires criminelles et des grâces du 13 décembre 2002 sur « *la politique pénale en matière de délinquance des mineurs* » invite, en cas de délit de soustraction des parents à leurs obligations légales (art. 222-17 du c. pén.), les procureurs à opter pour des mesures alternatives aux poursuites tels que les stages

¹⁴⁸ Décret du 26 septembre 2007 n° 2007-1388 pris pour l'application de la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance et modifiant le code pénal et le code de procédure pénale, J.O. du 28 septembre 2007 p. 15850.

parentaux. Le stage a pour objectif principal de sensibiliser les parents sur leur fonction éducative et leur apporter un soutien éducatif dans la limite des compétences confiées au juge des enfants en matière d'assistance éducative. Dans le cadre du stage parental, le représentant du parquet présente le cadre légal de la mesure puis un suivi individualisé est proposé aux parents en milieu associatif. Au terme de ce suivi, un rapport est adressé au parquet qui pourra soit poursuivre les parents en cas d'échec, soit classer sans suite, ou saisir le juge des enfants pour la mise en place d'une mesure d'assistance éducative, mesure plus coercitive.

b. Le contenu du contrat de responsabilité parental

Le contrat doit comporter les motifs et circonstances de fait, une présentation de la situation de l'enfant et des parents, le rappel des obligations parentales, les engagements des parents pour remédier aux difficultés, les mesures d'aide et d'action sociales relevant du président du Conseil général, la durée initiale du contrat, les modalités de réexamen de la situation de l'enfant et des parents durant la mise en œuvre du contrat et le rappel des sanctions. Le contrat peut également comprendre les mesures d'aide déjà mises en place par les autorités ayant saisi le président du Conseil général (art. R. 222-4-1, CASF).

Lorsqu'il envisage de mettre en place un contrat de responsabilité parentale, le président du Conseil général notifie une proposition de contrat aux parents, lors d'un entretien ou par voie postale. Ces derniers disposent d'un délai de quinze jours pour signer le contrat ou faire part de leurs observations ainsi que des motifs justifiant leurs refus (art. R. 222-4-3, CASF). La durée initiale du contrat ne peut excéder six mois, et lorsqu'il est renouvelé, la durée totale ne peut être supérieure à un an. En cas de manquement aux obligations contractuelles, le président du Conseil général pourra prononcer des sanctions à l'encontre des familles défailtantes.

2. Les sanctions

En cas de manquement aux obligations contractuelles, le président du Conseil général pourra demander au directeur de la Caisse d'allocations familiales de suspendre tout ou partie des prestations afférentes à l'enfant (a). La loi du 28

septembre 2010 visant à lutter contre l'absentéisme scolaire a mis en place un nouveau dispositif de suspension des allocations familiales pour rendre plus efficace le contrat de responsabilité parentale (b).

- a. La suspension de tout ou partie des prestations afférentes à l'enfant en cas de manquement aux obligations contractuelles

Lorsque le président du Conseil général constate « *un manquement aux obligations contractuelles incombant aux parents ou au représentant légal du mineur, sans motif légitime, il peut demander au directeur de la Caisse d'allocations familiales la suspension du versement de tout ou partie des prestations afférentes à l'enfant, saisir le procureur de la République de faits susceptibles de constituer une infraction pénale ou enfin saisir l'autorité judiciaire pour que soit ordonnée une délégation des prestations familiales* » (art. 375-9-1 du code civil). Avant de procéder à la suspension des allocations familiales, le président du Conseil général est tenu d'informer les parents de ses intentions. Ainsi, les parents pourront présenter des observations écrites et se faire représenter si nécessaire par un avocat ou un mandataire de leur choix. La décision de suspension des allocations familiales, à l'issue de cette procédure, doit être motivée et notifiée aux intéressés (art. R. 222-4-5, CASF). La suspension des allocations familiales est limitée dans le temps pour une durée égale à trois mois. Si le président du Conseil général constate que les parents se conforment aux obligations du contrat, il peut faire cesser la suspension et demander le versement rétroactif des prestations. Lorsque le président du conseil général ne peut pas proposer une mesure de renouvellement, la Caisse d'allocations familiales doit rétablir rétroactivement le versement des prestations familiales. La mesure de suspension ne peut être renouvelée que pour une durée n'excédant pas une année. A l'issue de cette période, même si les parents ne se conforment pas aux obligations contractuelles, les prestations sont rétablies sans effet rétroactif et le président du Conseil général met en œuvre toute mesure nécessaire pour remédier à la situation.

Dans le cadre de ce dispositif, les parents ont la possibilité d'exercer les voies de recours. La compétence de la juridiction dépendra de l'autorité qui a rendu la

décision. Si la décision émane du président du Conseil général, le tribunal administratif est compétent, par contre si la décision a été prise par le directeur de la Caisse d'allocations familiales la compétence appartiendra aux tribunaux de sécurité sociale.

Les parents n'ont pas d'autre possibilité que d'adhérer sous contrainte aux propositions émises par l'autorité compétente. Ce rôle attribué au président du Conseil général est en contradiction avec sa mission préventive dans le domaine de l'action sociale. La mesure de suspension des allocations familiales constitue une sanction sévère à destination des familles en difficulté qui souvent sont dépassées par la situation. Souvent ces familles demandent un soutien de l'Etat lorsqu'ils constatent que les enfants décrochent et ne souhaitent plus poursuivre le système scolaire. Ainsi, il appartient aux autorités de cibler les enfants déscolarisés afin de leur proposer un accompagnement individualisé afin que celui-ci retourne à l'école ou se dirige vers une autre voie celle de l'apprentissage professionnel. La sanction de suspension des allocations familiales ne doit pas constituer un moyen de persuasion ayant pour objectif de responsabiliser les familles qui souvent n'ont aucune connaissance de la situation ou se trouvent parfois dépassées par les événements.

- b. Le nouveau dispositif de suspension des allocations familiales, depuis la loi du 28 septembre 2010 visant à lutter contre l'absentéisme scolaire

La loi du 28 septembre 2010 visant à lutter contre l'absentéisme scolaire¹⁴⁹ rend plus efficace le contrat de responsabilité parentale et systématique la suspension des allocations familiales en cas d'absence injustifiée. Cette loi a été mise en œuvre par le décret n° 2011-89 du 21 janvier 2011 « *relatif aux modalités de calcul de la part des allocations familiales suspendues ou supprimées en cas d'absentéisme scolaire* » (*précité.*). La loi opère un transfert de compétence du président du Conseil général au profit de l'Inspecteur d'académie pour demander au directeur de la

¹⁴⁹ Loi n° 2010-1127 du 28 septembre 2010 visant à lutter contre l'absentéisme scolaire, J.O. n° 0226 du 29 septembre 2010, p. 17553.

Caisse d'allocations familiales de suspendre les prestations afférentes à l'enfant absentéiste.

Le chef d'établissement est chargé de signaler les quatre demi-journées d'absences par mois injustifiées à l'Inspecteur d'Académie, celui-ci en avisera la famille par un avertissement pour lui rappeler ses obligations légales et l'informer sur les mesures d'accompagnement parental existantes (art. L. 131-8 du code de l'éducation). Le président du Conseil général propose un contrat de responsabilité parentale lorsqu'il fait l'objet par l'Inspecteur d'académie, d'un signalement relatif à l'absentéisme d'un élève. Dorénavant, le président du Conseil général n'est plus compétent pour saisir le directeur de la Caisse d'allocations familiales pour suspendre les prestations.

L'inspecteur d'académie pourra saisir le directeur de la Caisse d'allocations familiales pour suspendre immédiatement le versement des allocations afférentes à l'enfant, en cas de réitération de l'absentéisme sans motif légitime au cours de la même année. La reprise du versement peut être prévue, après que l'assiduité scolaire ait été constatée par l'Inspecteur d'académie durant au moins un mois de scolarisation (article L. 552-3 du code de la sécurité sociale). Ce nouveau dispositif qui confie à l'inspecteur d'académie la possibilité de saisir le directeur de la Caisse d'allocations familiales a pour objectif principal de renforcer la sanction destinée aux familles. En effet, cette procédure permet d'accélérer le processus de suspension des prestations familiales. Ce dispositif a pour objet de réprimer les parents jugés comme les principaux responsables de l'absentéisme scolaire de leur enfant. Au regard des dispositions prévues par la loi, le législateur n'entend pas apporter un soutien matériel et moral aux familles. Toutefois, il apparaît que ce dispositif est en contradiction avec la nouvelle prestation « d'accompagnement en économie sociale et familiale » qui se situe dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance.

B. UNE NOUVELLE PRESTATION « D'ACCOMPAGNEMENT EN ECONOMIE SOCIALE ET FAMILIALE »

La nouvelle prestation « d'accompagnement en économie sociale et familiale » a pour objectif la gestion du budget familial au quotidien (1). Le président du Conseil général en fixe les modalités d'exercice (2).

1. L'objectif de la prestation « d'accompagnement en économie sociale et familiale » : la gestion du budget familial au quotidien

Le travailleur social a pour mission d'aider les parents à une meilleure gestion du budget familial dans l'intérêt de l'enfant (a). Cette nouvelle prestation est mise en œuvre à la demande des parents ou avec leur accord, sur proposition du service d'aide sociale à l'enfance (b).

- a. La gestion du budget familial par le travailleur social dans l'intérêt de l'enfant

Loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance a doté le président du Conseil général d'un nouvel outil d'aide sociale à l'enfance (ASE) par la création d'une nouvelle prestation d'« accompagnement en économie sociale et familiale » (AESF). L'AESF est mise en œuvre dans le cadre d'une protection administrative de l'enfance. Elle peut être exercée à la demande des parents ou, avec, leur accord, sur proposition du service de l'aide sociale à l'enfance, lorsque la situation de l'enfant le justifie (art. L. 222-3 du CASF). Cette mesure est décidée par le président du Conseil général et financée par le Conseil général.

L'AESF a pour objectif d'aider les parents par la délivrance d'informations, de conseils pratiques et par un appui technique dans la gestion du budget familial au quotidien. Le travailleur social a pour mission de sensibiliser les parents sur l'origine des difficultés de gestion du budget familial et sur les conséquences préjudiciables pour les enfants en cas d'une mauvaise gestion des prestations dans leur intérêt. Le travailleur a pour mission d'évaluer la situation budgétaire de la famille et des difficultés qu'elle rencontre. Puis, il élabore avec elle les priorités budgétaires,

organise la gestion du budget et anticipe des dépenses imprévues, lorsque la nature des revenus de la famille le permet, ou d'intégrer la diminution des ressources suite à un changement de situation. L'AESF permet aussi d'évaluer les conditions matérielles de vie des enfants et de la famille relatives au logement, à l'alimentation, à l'entretien du cadre de vie et de l'hygiène des enfants, à la santé, à leur scolarité et à leurs loisirs.

- b. Les conditions de mise en œuvre de la prestation « d'accompagnement en économie sociale et familiale »

L'article L. 222-3 du CASF dispose que *« l'aide à domicile comporte, ensemble ou séparément : l'action d'un technicien de l'intervention sociale et familiale (TISF) ou d'une aide ménagère ; un « accompagnement en économie sociale et familiale » ; l'intervention d'un service d'action éducative ; le versement d'aides financières, effectué sous forme soit de secours exceptionnels, soit d'allocations mensuelles, à titre définitif ou sous condition remboursement, éventuellement délivrées en espèces »*. L'aide à domicile concerne les enfants lorsque la santé, la sécurité, l'entretien ou l'éducation l'exigent. Les mineurs émancipés et les majeurs de moins de vingt et un an sont également visés lorsqu'ils rencontrent des difficultés scolaires. La mesure d'AESF est assurée par des conseillères en économie sociale et familiale, des travailleurs sociaux, voire des techniciens d'intervention sociale et familiale.

2. Les modalités d'exercice de la prestation « d'accompagnement en économie sociale et familiale »

La prestation « d'accompagnement en économie sociale et familiale » repose sur une base contractuelle et intervient avec l'accord des parents (a). La prestation « d'accompagnement en économie sociale et familiale » peut s'articuler avec la « mesure d'aide à la gestion du budget familial » et les autres interventions à domicile (b).

- a. La contractualisation de la prestation « d'accompagnement en économie sociale et familiale

Le travailleur social évalue préalablement la situation budgétaire de la famille (art. L. 223-1 CASF). La décision d'attribution ou de refus de la mesure d'AESF est prononcée par le président du Conseil général, sa décision doit être motivée et notifiée (art. L. 221-1, R. 223-2 et R. 223-3 du CASF). La décision d'attribution doit mentionner la durée de la mesure, son montant et sa périodicité, les noms et qualité des personnes chargées du suivi de la mesure et des conditions dans lesquelles elles l'exercent et les conditions de la révision de la mesure. La durée de la mesure est d'un an maximum et renouvelable. En cas de refus d'attribution de la mesure, les voies et délais de recours doivent être mentionnées. Il est possible de concilier la prestation d'AESF avec d'autres actions d'accompagnement (technicien d'intervention sociale et familiale, aide éducative à domicile, accompagnement dans le cadre de l'aide sociale facultative des caisses d'allocations familiales, etc...). La mise en œuvre d'une prestation « d'accompagnement en économie sociale et familiale » peut précéder également l'instauration d'une mesure judiciaire « d'aide à la gestion du budget familial » et d'autres interventions à domicile.

- b. L'articulation avec la mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial et avec les autres interventions à domicile

Lorsque le juge décide d'ordonner une mesure judiciaire, il doit constater que les prestations familiales ne sont pas employées pour les besoins des enfants et que la prestation « d'accompagnement en économie sociale et familiale », mesure administrative, apparaît manifestement insuffisante pour remédier à la situation, ou qu'elle est refusée par les parents. L'articulation de ces deux mesures permet d'établir une graduation des aides proposée aux familles.

Ainsi, la prestation « d'accompagnement en économie sociale et familiale » peut être associée à d'autres actions sociales proposées aux familles en difficulté. Il peut se concilier, par exemple, avec une aide éducative à domicile. Dans ce cas, il convient pour les professionnels d'évaluer en commun, et avec les parents, l'évolution de la

situation. En cas d'échec de la prestation d'AESF, le président du Conseil général, peut saisir le juge des enfants pour la mise en place d'une « mesure d'aide à la gestion du budget familial ».

PARAGRAPHE II : LA PROTECTION JUDICIAIRE DE L'ENFANCE : L'ULTIME MOYEN DE PROTECTION DU MINEUR EN DANGER

La loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance offre au maire, ou à son représentant au sein du conseil pour les droits et devoirs des familles, la possibilité de saisir le juge des enfants pour lui signaler les difficultés d'une famille susceptibles de justifier une « mesure d'aide à la gestion du budget familial » (art. 375-9-1 du code civil, nouveau). Cette nouvelle mesure a été insérée dans le code civil par la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance. Ce nouvel article prévoit l'intervention du juge uniquement en cas de détournement des prestations. L'ancien article du code de la sécurité sociale énonçait que la mesure pouvait être prise « *quand les enfants étaient élevés dans des conditions d'alimentation, de logement et d'hygiène manifestement défectueuses* ». Les termes ont également changé, en remplaçant le « tuteur des prestations familiales » par le « délégué aux prestations familiales ».

Le juge peut prendre une telle décision lorsque les prestations familiales ne sont pas employées pour les besoins liés au logement, à l'entretien, à la santé et à l'éducation des enfants et que la « mesure d'accompagnement en économie sociale et familiale » s'est avérée insuffisante. Toujours dans l'intérêt de l'enfant, le législateur a créé une nouvelle « mesure d'activité de jour » s'adressant plus particulièrement aux mineurs désocialisés. Cette nouvelle mesure, instituée par la loi relative à la prévention de la délinquance, peut être prononcée à différents stades d'une procédure judiciaire. Cette mesure consiste dans la participation du mineur à des activités d'insertion professionnelle soit auprès d'une personne morale de droit public, soit auprès d'une personne morale de droit privé exerçant une mission de service public de la protection judiciaire. La « mesure d'activité de jour » constitue une mesure intermédiaire aux mesures éducatives judiciaires de milieu ouvert et de

placement. Ainsi, le juge a la possibilité d'ordonner une « mesure d'aide à la gestion du budget familial » (A) ou une « mesure d'activité de jour » (B).

A. LA MESURE JUDICIAIRE D'AIDE A LA GESTION DU BUDGET FAMILIAL

La mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial est mise en œuvre pour aider les parents à mieux gérer le budget familial dans l'intérêt de l'enfant (1). Ainsi, la nomination d'un « délégué aux prestations familiales » paraît nécessaire pour exercer auprès des familles une action éducative visant à rétablir une gestion autonome des prestations (2).

1. Ses modalités de mise en œuvre

La mise en œuvre de la « mesure d'aide à la gestion du budget familial » nécessite le respect d'une double condition ; d'une part, l'utilisation des prestations familiales doit être contraire à l'intérêt de l'enfant, d'autre part que, la protection administrative de l'enfant apparaît insuffisante (a). La « mesure d'aide à la gestion du budget familial » vise de nombreuses prestations familiales (b).

a. L'utilisation des prestations familiales dans un sens contraire à l'intérêt de l'enfant et l'insuffisance de la protection administrative

La mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial est subsidiaire à la protection administrative et elle se substitue à la « tutelle aux prestations sociales enfants ». Deux conditions sont nécessaires pour déclencher le prononcé d'une « mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial ». D'une part, les prestations sont utilisées dans un sens contraire à l'intérêt de l'enfant, c'est-à-dire qu'elles ne sont pas destinées à payer le logement, l'entretien, la santé ou l'éducation des enfants. D'autre part, la « mesure administrative d'accompagnement en économie sociale et familiale » doit apparaître insuffisante. On retrouve le principe selon lequel l'autorité judiciaire n'est fondée à intervenir qu'en cas d'insuffisance de la protection administrative. La mesure judiciaire, jugée plus contraignante, doit constituer l'ultime recours concernant la protection de l'enfance.

b. Les prestations familiales visées

Le juge des enfants pourra ordonner que les prestations familiales soient, en tout ou partie, versées à une personne physique ou morale qualifiée de « délégué aux prestations familiales ». Les prestations familiales concernées par la « mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial » sont énoncées dans l'article L. 511-1 du code de la sécurité sociale ». Il s'agit de la « *prestation d'accueil du jeune enfant, des allocations familiales, du complément familial, de l'allocation logement, de l'allocation d'éducation, de l'enfant handicapé, de l'allocation de soutien familial, de l'allocation de rentrée scolaire, de l'allocation de parent isolé et l'allocation journalière de présence parentale* ». Ainsi, lorsqu'un délégué aux prestations sociales a été nommé, il reçoit de plein droit les allocations mensuelles d'aide à domicile (CASF, art. L. 222-4, al. 2). La charge des frais de la « mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial » incombe à l'organisme débiteur de la prestation due à la famille et perçue par le délégué. Et si plusieurs prestations sociales sont perçues par le délégué, la charge incombe à l'organisme versant la prestation au montant le plus élevé. Ce financement est versé sous forme d'une dotation globale dont le montant est déterminé en fonction d'indicateurs liés à la charge de travail résultant de l'exécution des mesures de protection (C. sec. soc., art. L. 552-6 et L. 755-4).

2. La gestion du budget familial par le « délégué aux prestations familiales »

Le « délégué aux prestations familiales » devra désigner les dépenses prioritaires dans l'intérêt de l'enfant (a). Toutefois, se pose la question de l'articulation de la loi relative à la prévention de la délinquance et la loi réformant la protection de l'enfance dans le secteur social entre accompagnement et répression des familles en difficulté (b).

a. Les dépenses jugées prioritaires dans l'intérêt de l'enfant

Le délégué aux prestations familiales devra prendre ses décisions en faisant participer les bénéficiaires des prestations familiales et de répondre aux besoins liés à l'entretien, à la santé et à l'éducation des enfants. L'intérêt de la mesure judiciaire

est de rendre autonome les parents dans la gestion du budget familial et de les sensibiliser sur les dépenses courantes du ménage jugées prioritaires. La mesure judiciaire vise à aider les parents à mieux prendre en compte les besoins liés à l'enfant, qui doivent être des priorités du budget familial (dépenses de scolarité, de santé, ...). Comme toutes les mesures judiciaires de protection de l'enfance, la mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial est décidée par le juge des enfants pour une durée qui ne peut excéder deux ans et renouvelable par décision motivée.

Le « délégué aux prestations familiales », travailleur social, se trouve confronté au problème de l'articulation des deux lois relatives à la prévention de la délinquance et la protection de l'enfance. En effet, ces deux textes sont amenés à se rejoindre sur le terrain. La loi relative à la prévention de la délinquance et la loi réformant la protection de l'enfance ont des objectifs distincts, l'une répressive à l'égard de l'enfant susceptible d'être dangereux, l'autre plus protectrice à l'égard de l'enfance en danger. Ces textes font intervenir auprès de ces familles les mêmes travailleurs sociaux. Ces derniers vont devoir concilier deux textes à finalité distincte.

- b. L'articulation de la loi sur la prévention de la délinquance et celle réformant la protection de l'enfance dans le secteur social : de l'accompagnement à la répression des familles en difficulté

Le délégué peut être une personne physique ou une personne morale. Les délégués répondent à des conditions strictes de qualification et d'agrément à compter du 1^{er} janvier 2009 (CASF, art. L. 474-1 à L. 474-8). L'exercice de cette fonction demeure soumis à un agrément, qui relève de la compétence du préfet. Une liste nominative recense les personnes agréées. Pour être inscrits, les délégués doivent satisfaire à des conditions de moralité, d'âge, d'expérience professionnelle et de formation certifiée par l'Etat¹⁵⁰.

¹⁵⁰ Décret 2008-1508 du 30 décembre 2008 relatif aux conditions d'âge, de formation et d'expérience professionnelle, J.O. du 31 décembre 2008 p. 20661.

La loi relative à la prévention de la délinquance prévoit que le « délégué aux prestations familiales » peut être le coordonnateur désigné par le maire, selon la procédure prévue par l'article L. 121-6-2 du code de l'action sociale et des familles. Cet article énonce que, « *le maire, informé par un professionnel de l'action sociale que l'aggravation des difficultés sociales, éducatives ou matérielles d'une personne ou d'une famille nécessite l'intervention de plusieurs professionnels, saisi par le président du conseil général ou de sa propre initiative, doit désigner parmi les professionnels auprès d'elle un coordonnateur lorsque l'efficacité et la continuité de l'action sociale le rendent nécessaire* ». Et, en vertu de l'article 375-9-2 du code civil, lorsque le maire a désigné un coordonnateur, il lui appartient d'en informer le juge des enfants. Ce dernier peut désigner le coordonnateur pour exercer la fonction de « délégué aux prestations familiales ». Dans tous les cas, la décision définitive reviendra au juge des enfants.

A la différence de l'ancien régime de mise sous tutelle des prestations familiales, la procédure de mise en œuvre de la décision judiciaire est beaucoup plus protectrice des droits des familles notamment par un encadrement des personnes habilitées à saisir le juge et la durée de la mesure. Certes, la nouvelle mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial porte une atteinte à la liberté des parents à gérer une partie de leurs ressources financières, mais elle a pour but d'éviter les détournements des prestations sociales de leur objet dans l'intérêt de l'enfant.

Il convient de souligner que la loi relative à la prévention de la délinquance et celle réformant la protection de l'enfance du 5 mars 2007, comporte des dispositions visant à aider les familles en situation de précarité financière et des dispositions visant à sanctionner les parents toujours dans l'intérêt de l'enfant. Ces mêmes dispositions seront appliquées par les travailleurs sociaux qui sont amenés à intervenir au sein d'une même famille. Parallèlement, la loi relative à la prévention de la délinquance a mis en place une nouvelle « mesure d'activité de jour » afin d'encadrer les jeunes délinquants le plus souvent déscolarisés. Cette mesure constitue l'ultime recours judiciaire à l'enfance en danger.

B. LA NOUVELLE MESURE D'ASSISTANCE EDUCATIVE : LA « MESURE D'ACTIVITE DE JOUR »

Lorsque la protection administrative n'apparaît pas suffisante, l'autorité judiciaire intervient au titre de l'assistance éducative à titre subsidiaire. La mesure la plus contraignante constitue le placement de l'enfant en milieu fermé, mais la plupart des mesures éducatives visent à préserver, le mineur dans son milieu familial. Ainsi, le législateur a mis à la disposition des juges de nouveaux outils tels que l'accueil de jour. Il convient de déterminer les critères d'intervention qui justifient le recours au juge (1) et le régime juridique de la mesure éducative (2).

1. Les critères d'intervention du juge

Le service chargé de la mise en œuvre de la « mesure d'activité de jour » devra définir la nature de la mesure (a) et les objectifs à atteindre (b).

a. La nature de la « mesure d'activité de jour »

La mesure d'activité de jour a été créée par la loi relative à la prévention de la délinquance et définie à l'article 16 *ter* de l'ordonnance du 2 février 1945. Cette mesure consiste « *dans la participation du mineur à des activités d'insertion professionnelle ou scolaire soit auprès d'une personne morale de droit public, soit auprès d'une personne morale de droit privé exerçant une mission de service public ou d'une association habilitées à organiser de telles activités, soit au sein du service de la protection judiciaire de la jeunesse auquel il est confié* ». Le décret en Conseil d'Etat n° 2007-1853 du 26 décembre 2007 en précise les modalités d'application.

Les activités proposées doivent permettre au mineur d'élaborer un projet personnel permettant son intégration scolaire ou d'insertion professionnelle. La mesure d'activité de jour peut être perçue comme une mesure de milieu ouvert accompagnée d'une activité. Elle peut accompagner une mesure en milieu ouvert ou un placement judiciaire. Cette mesure est applicable à tous les mineurs, quel que soit leur âge, sauf lorsqu'elle est prononcée au titre de la composition pénale, du contrôle judiciaire, du sursis avec mise à l'épreuve et de l'aménagement de peine qui ne

s'appliquent qu'aux mineurs de treize à dix-huit ans. Elle peut être prononcée à l'égard d'un majeur lorsque celui-ci était mineur au moment des faits.

b. Les objectifs visés

La mesure d'activité de jour s'adresse principalement aux mineurs déscolarisés, en voie de déscolarisation ou en marge des dispositifs de formation du droit commun. Elle peut être prononcée par le juge des enfants ou par le tribunal pour enfants à l'égard d'un mineur en matière correctionnelle. Cette mesure peut également être proposée par le procureur de la République dans le cadre de la composition pénale. C'est la juridiction concernée qui fixe la durée de la mesure, qui ne peut excéder douze mois et ses modalités d'exercice.

Si le mineur est scolarisé, la mesure d'activité de jour ne doit pas être mise en œuvre pendant la période de scolarité réservée à l'équipe enseignante. Si le mineur est déscolarisé ou en voie de déscolarisation, il convient de scolariser ou préscolarisé les mineurs sous obligation scolaire. Cette scolarisation s'effectue au sein des établissements scolaires relevant du ministère de l'éducation nationale, dans les classes de collège, lycée professionnel ou lycée général et technologique. Pour ces mineurs, une convention individuelle est signée entre l'inspecteur d'académie, le directeur départemental de la protection judiciaire de la jeunesse et la structure désignée pour exécuter la mesure.

2. Le cadre juridique de la « mesure d'activité de jour »

La « mesure d'activité de jour » repose sur deux modalités d'intervention, l'une « de mise en œuvre de la mesure », et l'autre d' « d'exécution ». Les services compétents varient en fonction de la mise en œuvre de la mesure ou son exécution (a). La mesure judiciaire demeure l'ultime recours pour responsabiliser les parents défailants (b).

a. Les services compétents

Les structures compétentes pour mettre en place la mesure d'activité de jour sont des services du secteur public ou du secteur associatif habilité de la protection judiciaire de la jeunesse tels que les services territoriaux éducatifs d'insertion (STEI), les services territoriaux éducatifs de milieu ouvert et d'insertion (STEMOI), les établissements de placement éducatif et d'insertion (EPEI), les services territoriaux éducatifs de milieu ouvert (STEMO) et tous les services et établissements spécialement habilités par la protection judiciaire de la jeunesse, pour mettre en œuvre les mesures d'activité de jour.

Les services compétents pour l'exécution de la mesure d'activité de jour sont les services territoriaux éducatifs d'insertion (STEI), les services territoriaux éducatifs de milieu ouvert et d'insertion (STEMOI), les établissements de placement éducatif et d'insertion (EPEI), les personnes morale de droit public, les personnes morales de droit privé exerçant une mission de service public et les associations habilitées par la direction de la protection judiciaire de la jeunesse, pour exécuter les mesures d'activité de jour.

Les deux services de la mise en œuvre et de l'exécution de la mesure d'activité de jour doivent être complémentaires. Ils doivent réunir dans un document unique les modalités de leur travail en commun et concourir à l'élaboration du document individuel de prise en charge du mineur. A l'issue de la mesure, un entretien est organisé par le service ou l'établissement avec le mineur et ses parents ou représentants légaux pour, d'une part, dresser le bilan de la mesure d'activité de jour et d'autre part, vérifier que les objectifs ont été atteints et proposer une orientation. L'objectif de la mesure est conduire l'enfant vers une intégration de droit commun ou d'accès à l'emploi. La structure de mise en œuvre de « mesure d'activité de jour » élabore un rapport de fin de mesure dans le délai maximal d'un mois à compter de la fin de celle-ci. Ce document précise les effets de la mesure sur la situation du mineur, ainsi que les propositions et modalités de continuité de son parcours.

b. La mesure judiciaire, l'ultime recours pour responsabiliser les parents défaillants

Concernant les mesures administratives et judiciaires d'accompagnement, il existe une véritable hiérarchie entre les différentes mesures. Qu'elles soient administratives ou judiciaires, ces mesures visent à responsabiliser les parents défaillants dans l'éducation de leur enfant. De nombreux textes sécuritaires traitent souvent de la question de la responsabilité parentale. Ainsi, la suspension des allocations familiales, souvent considérées comme seules ressources des ménages, vise à sanctionner les familles en situation de précarité. Ainsi, ces familles défavorisées se tourneront vers la commune pour demander un soutien financier au centre communal d'action sociale (CCAS) et donc ce serait les finances de la commune qui seraient sollicitées pour subvenir à leurs besoins.

Les communes exercent une compétence dans le domaine de l'action sociale au sein des centres communaux d'action sociale. Cette question sera traitée dans une partie consacrée aux nouvelles prérogatives du maire en terme d'action sociale auprès des familles (Deuxième partie, chapitre 2, section 2, paragraphe 1). Ainsi, la loi relative à la prévention de la délinquance semble créer une confusion entre difficultés sociales et délinquance en mêlant les volets socio-éducatifs et répressifs. Afin de lutter contre la délinquance, le législateur a de nouveau renforcé la légitimité du maire dans ce domaine en le dotant de moyens d'actions spécifiques.

CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE

La loi relative à la prévention de la délinquance a doté le maire de nouveaux pouvoirs au titre de la police spéciale. La création de police spéciale a pour objectif principal de confier des pouvoirs plus importants au maire que ceux qu'il détient au titre de son pouvoir de police générale. Dorénavant, le maire concourt aux « *missions de sécurités publiques et de prévention de la délinquance* ». Ainsi, les termes « missions de sécurités publiques » renvoient à la police générale tandis que les termes de « prévention de la délinquance » visent quant à eux la police spéciale.

Dans le cadre de sa nouvelle mission, le maire est amené à prendre des mesures « anti-délinquance ». Or, nous pouvons constater que le fondement juridique paraît fragile. De ce fait, le maire se doit d'invoquer auprès du juge la protection des intérêts privés pour que l'arrêté municipal d'interdiction soit considéré comme légal. Il appartient au législateur de créer pour chaque cas particulier une police spéciale régit par un texte spécifique afin de donner un fondement juridique aux arrêtés municipaux d'interdiction.

De plus, le législateur a doté le maire de nouveaux dispositifs lui permettant d'exercer efficacement sa nouvelle mission de prévention de la délinquance au détriment des libertés publiques. En effet, dans de nombreuses procédures, l'autorité judiciaire a été écartée au profit de l'autorité administrative alors que ces procédures visent des libertés individuelles. Garant des libertés individuelles, le juge doit constituer l'autorité exclusive chargée de veiller à celles-ci. Ainsi en optant pour cette solution, le législateur a voulu rendre efficace et expéditive les dispositifs mis à la disposition du maire dans le cadre de la politique de lutte contre la délinquance. Ainsi, le législateur a privilégié la procédure administrative concernant l'évacuation forcée des résidences mobiles des gens du voyage et l'hospitalisation d'office des personnes présentant des troubles mentaux.

Le maire détient des informations sensibles concernant les familles provenant de l'Education nationale ou encore des organismes chargés de verser les prestations familiales. Ces informations sont enregistrées dans un fichier que le maire détient. Cet outil administratif destiné à recenser les enfants scolarisés sur la commune peut être détourné de son objectif principal et être croisé avec d'autres fichiers

sécuritaires. Au regard des dispositions de la loi relative à la prévention de la délinquance, on a pu constater que l'objectif principal des politiques publiques est d'organiser un partenariat entre les différents acteurs locaux oeuvrant dans le domaine de la prévention de la délinquance notamment les magistrats et les services de police. De plus, cet outil administratif permet de cibler les personnes susceptibles de présenter un trouble à l'ordre public et les familles en difficulté afin d'utiliser efficacement les dispositifs mis à la disposition du maire. L'élu local pourra proposer des mesures d'aide à la parentalité qui peuvent conduire à la sanction des familles du fait de la diversité des mesures provenant de l'autorité administrative ou judiciaire. Le maire peut être à l'initiative des sanctions prévues par le président du Conseil général ou le juge des enfants car il lui appartient de saisir ces autorités lorsque la mesure d'accompagnement parental proposé aux familles n'apparaît pas suffisante. En définitive, la loi relative à la prévention de la délinquance se situe dans une logique de répression et de sanction à l'égard des personnes pouvant présenter un trouble à l'ordre public en dotant les autorités administratives de moyens d'action.

DEUXIEME PARTIE : L'ACTION DU MAIRE DANS LE CADRE DE LA POLITIQUE DE PREVENTION DE LA DELINQUANCE

Dans le cadre des dispositifs locaux de sécurité, la loi relative à la prévention de la délinquance a renforcé la légitimité du maire. Dorénavant, l'élu local est reconnu comme « *le coordinateur et l'animateur de la politique de prévention de la délinquance sur le territoire de sa commune* ». Le législateur confie au maire la présidence des structures partenariales telles que le conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) et le conseil pour les droits et devoirs des familles (CDDF).

De plus, le maire devient le destinataire d'informations relevant en principe du secret professionnel. Cette situation permet au maire d'avoir une vue d'ensemble sur les problématiques liées à la prévention de la délinquance et puissent proposer des réponses adaptées. La loi place ainsi l'élu au cœur du dispositif de secret professionnel partagé, lui ouvrant l'accès à un certain nombre de données confidentielles sur ses administrés. En matière de prévention de la délinquance, la coordination et l'échange d'informations au niveau local est essentiel dans la mesure où il s'agit d'un domaine qui engage une diversité d'acteurs. Cette loi consacre « *la forte montée en puissance des municipalités dans le champ de la sécurité locale au cours des 20 dernières années* ». Ainsi, « *cette reconnaissance par la loi doit finir d'ancrer la légitimité du maire dans ce domaine vis-à-vis des autres partenaires comme l'Etat et le département* »¹⁵¹.

Le maire devient le « pivot » de la politique de prévention de la délinquance dont il coordonne l'application au niveau local. De ce fait, il assure la présidence des dispositifs de sécurité et de prévention de la délinquance (chapitre premier). Il dispose également d'outils lui permettant d'assurer au mieux sa nouvelle mission.

¹⁵¹ Rap. Sén. n° 132, décembre 2006, LECERF, p. 29, préc. .

Ainsi, l'information du maire représente la « clef de voûte » de la politique de prévention de la délinquance pour un meilleur contrôle social et familial (chapitre deuxième).

CHAPITRE PREMIER : LES DISPOSITIFS DE SECURITE ET DE PREVENTION DE LA DELINQUANCE A LA DISPOSITION DU MAIRE

La loi relative à la prévention de la délinquance a créé deux nouvelles structures locales, le « conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance » et le « conseil pour les droits et devoirs des familles ». L'article L. 2211-4 du CGCT dispose que *« dans les communes de plus de 10 000 habitants et dans les communes comprenant une zone urbaine sensible telle que définie par le 3 de l'article 42 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, le maire ou son représentant désigné dans les conditions prévues à l'article L. 2122-18 préside un conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance mis en place dans les conditions fixées par décret »*.

La loi relative à la prévention de la délinquance a confié au maire *« la mission d'animer sur le territoire de la commune la politique de prévention de la délinquance et d'en coordonner la mise en œuvre, sous réserve des pouvoirs de l'autorité judiciaire et dans le respect des compétences du représentant de l'Etat, des compétences d'action sociale confiées au département et des compétences des collectivités publiques, des établissements et des organismes intéressés »*. La loi dite « LOPPSI 2 »¹⁵² précise que *« le maire peut convenir avec l'Etat ou les autres personnes morales intéressées des modalités nécessaires à la mise en œuvre des actions de prévention de la délinquance »* (art. L. 2211-4 du CGCT). Dans une circulaire, le ministre de l'intérieur Claude GUEANT a expliqué que *« cette mesure encourage donc une coordination des rapports entre les pouvoirs publics dans le*

¹⁵² Loi du 14 mars 2011 n° 2011-267 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (Art. 44), J.O. du 15 mars 2011 p. 4582, préc..

domaine de la prévention de la délinquance, dont il appartient au maire de définir les contours en fonction des nécessités locales »¹⁵³.

La loi précitée a renforcé la légitimité des maires dans le pilotage des conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance. Le 17 juillet 2002, les conseils communaux de prévention de la délinquance (CCPD), jugés inefficaces, sont remplacés par les conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD). Ainsi, la loi relative à la prévention de la délinquance a relancé les CLSPD, notamment par la généralisation des structures partenariales dans les communes de plus de 10 000 habitants et par la rénovation des contrats locaux de sécurité (CLS).

La loi relative à la prévention de la délinquance prévoit également dans les communes de plus de 10 000 habitants la création d'un conseil pour les droits et devoirs des familles. Pour le député rapporteur Philippe HOUILLON, le conseil est un « *lieu de propositions et d'échanges, dans le cadre de procédures souples* »¹⁵⁴. Ainsi, au titre de sa mission de coordonnateur de la politique de prévention de la délinquance, le maire est amené à présider le « conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance » (section 1) et le « conseil pour les droits et devoirs des familles » (section 2).

¹⁵³ Circulaire du 28 mars 2011 n° IOCD1108860 C qui commente les principales dispositions de la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011.

¹⁵⁴ Député rapporteur Ph. HOUILLON concernant les conseils pour les droits et devoirs des familles, *Revue Lamy des Collectivités Territoriales*, mars 2007, n°22, p. 20.

SECTION 1 : LE CONSEIL LOCAL DE SECURITE ET DE PREVENTION DE LA DELINQUANCE (CLSPD)

Le décret n° 2002-999 du 17 juillet 2002 relatif aux dispositifs territoriaux de sécurité et de coopération pour la prévention et la lutte contre la délinquance a créé des organes assurant la coopération des autorités locales avec les services de l'Etat. Ainsi, les conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance et les conseils départementaux de prévention se sont substitués aux conseils communaux et départementaux de prévention de la délinquance, créés en 1983. Le CLSPD est une instance de concertation sur les priorités de lutte contre la délinquance et participe à l'élaboration du contrat local de sécurité (CLS). Les CLS, créées à la suite du conseil de sécurité intérieure de 1997¹⁵⁵, ont pour fonction de permettre aux différentes institutions locales de coordonner leurs actions après avoir établi un diagnostic local de sécurité (DLS).

Les CLS conclus depuis 1997 ne produisent plus d'effet du fait de l'absence d'implication des partenaires locaux participant à la mission de lutte contre la délinquance. Ainsi, la mise en place du CLS de nouvelle génération permet de remanier l'organisation des dispositifs locaux en matière de sécurité et de prévention de la délinquance. Pour financer cette mission, l'article 5 de la loi relative à la prévention de la délinquance du 5 mars 2007 a créé un fonds interministériel pour la prévention (FIPD) destiné à financer le développement des politiques locales de prévention de la délinquance. Ce fonds a été réparti entre les départements en fonction de critères démographiques et d'intensité de la délinquance.

La circulaire NOR INTRK 0600110C en date du 4 décembre 2006 a proposé une nouvelle génération de CLS pour la période 2008-2011 dont la mise en œuvre doit être déterminée selon deux facteurs à savoir, d'une part, l'intensité des problèmes de délinquance constatés sur un territoire donné, d'autre part, la volonté des partenaires de mettre en œuvre des moyens pour y parvenir. Ainsi, une nouvelle génération de CLS a vu le jour pour lutter contre la délinquance (Paragraphe I). L'Etat a décidé de

¹⁵⁵ Circulaire du 28 octobre 1997 relative à la mise en oeuvre des contrats locaux de sécurité, J.O. du 30 octobre 1997.

financer les actions de prévention de la délinquance par la création d'un fonds interministériel de prévention de la délinquance (Paragraphe II).

PARAGRAPHE I : LES CONTRATS LOCAUX DE SECURITE DE NOUVELLE GENERATION

Les CLS devraient être conclus sur les territoires exposés aux problèmes de délinquance en tenant compte de la géographie des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS). Le caractère novateur du dispositif du CLS permet de favoriser en priorité la conclusion de CLS de nouvelle génération sur les territoires faisant l'objet d'un CUCS. Dans le cadre de la politique de la ville, les CLS représentent le volet sécurité-prévention des CUCS. Ainsi, les CUCS comportent plusieurs champs d'intervention prioritaires comme l'accès à l'emploi et le développement économique, l'habitat, la réussite éducative, la citoyenneté, la prévention de la délinquance et la santé. Le volet prévention de la délinquance comprend de nombreuses orientations telles que la prévention des violences intrafamiliales, le soutien à la parentalité, la prévention des violences dans le cadre scolaire, l'accès au droit et l'aide aux victimes, l'éducation à la citoyenneté, le développement des mesures de réparation pénale alternatives aux poursuites et à l'emprisonnement ou encore les aides à la mise en sécurité des immeubles d'habitat social.

Le constat d'échec des CLS par l'absence de collaboration des différentes institutions locales a conduit au remaniement du dispositif afin de dynamiser les partenaires locaux tels qu'ils sont organisés dans la loi relative à la prévention de la délinquance. L'objectif de la circulaire NOR INTRK0600110C en date du 4 décembre 2006 était de rénover un dispositif déjà existant pour une meilleure implication des partenaires locaux (A). Jugés inefficaces, les CLS de nouvelle génération ont fait l'objet d'un remaniement pour une relance du partenariat local (B).

A. LA RENOVATION D'UN DISPOSITIF DEJA EXISANT

Le dispositif de sécurité et de prévention de la délinquance a été rénové par la mise en place de nouvelles règles de création et de fonctionnement des CLSPD et CISPD (1). Toutefois, les missions des CLSPD demeurent inchangées malgré la complexité du système d'action publique (2).

1. Nouvelles règles de création et de fonctionnement des CLSPD et CISPD

La création des CLSPD est rendue obligatoire lorsque la commune compte plus de 10 000 habitants ou comporte une zone urbaine sensible (a). La rénovation du dispositif de sécurité a conduit à la simplification de la composition des CLSPD et des CISPD (b).

a. Une création rendue obligatoire dans certains cas problématiques

Le décret du 17 juillet 2002 prévoyait qu'un CLSPD ou un CISPD pouvait être créé dans un cadre communal ou intercommunal. Il indiquait l'ensemble des critères pouvant justifier la création d'un tel dispositif. La loi relative à la prévention de la délinquance prévoyait la création de telles structures dès lors que « *la commune compte plus de 10 000 habitants ou comporte une zone urbaine sensible* »¹⁵⁶ et que « *l'EPCI dispose de la compétence prévention de la délinquance* »¹⁵⁷. La loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure n° 2011-267 du mars 2011 a rendu obligatoire la création d'un CLSPD pour les communes de plus de 50 000 habitants.

En rendant obligatoire la création d'un tel dispositif, le législateur n'a pas pris en considération les facteurs qui pouvaient justifier l'absence d'implication des partenaires locaux, l'insuffisante organisation municipale pour en assurer le suivi et l'absence de création de dispositif local de sécurité par les communes. La volonté du législateur étant de généraliser la mise en place de ces structures dans le seul but d'atteindre des statistiques concernant la création des dispositifs locaux de sécurité en France. Or, il lui appartient de connaître les raisons qui ont conduit les communes à ne pas créer de tels dispositifs sur leurs territoires. Toutefois, le législateur a décidé de simplifier la composition des CLSPD et CISPD.

¹⁵⁶ CGCT, art. L. 2211-4.

¹⁵⁷ CGCT, art. L. 5211-59.

b. La simplification de la composition des CLSPD et CISPD

Le décret du 23 juillet 2007 fixe les règles de composition de ces structures. Le CLSPD comprend « *le préfet et le procureur de la République, ou leurs représentants, le président du Conseil général, ou son représentant, des représentants des services de l'Etat désignés par le Préfet, le cas échéant, le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, compétent en matière de dispositifs locaux de prévention de la délinquance auquel la commune appartient ou son représentant, des représentants d'associations, établissements ou organismes oeuvrant notamment dans les domaines de 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 conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance après accord des responsables des organismes dont ils relèvent* »¹⁵⁸.

Pour ce qui concerne la composition des CISPD, ces derniers comprennent, « *le préfet et le procureur de la République, ou leurs représentants, les maires, ou leurs représentants, des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale, le président du conseil général, ou son représentant, des représentants des services de l'Etat désignés par le Préfet, des représentants d'associations, établissements ou organismes oeuvrant notamment dans les domaines de la prévention ...* »¹⁵⁹. Les missions des structures locales n'ont pas changé malgré la complexité de l'action publique dans le domaine de la prévention de la délinquance.

¹⁵⁸ CGCT, art. D. 2211-2.

¹⁵⁹ CGCT, art. D. 5211-4.

2. Des missions inchangées dans un système d'action publique toujours plus complexe

Ce nouveau dispositif n'a apporté aucune clarification dans la répartition des rôles des différents acteurs locaux participant à la politique de prévention de la délinquance (a). Le CLSPD demeure une structure partenariale où s'échange des informations provenant des responsables locaux de sécurité (b).

- a. Une absence de clarification de la répartition des rôles entre acteurs de la sécurité

Le décret du 17 juillet 2002 faisait du CLSPD, le lieu de concertation entre les acteurs de l'Etat et des collectivités territoriales. Le décret du 23 juillet 2007¹⁶⁰ précise que le CLSPD constitue « *le cadre de concertation sur les priorités de la lutte contre l'insécurité et de la prévention de la délinquance dans la commune. Il favorise l'échange d'informations entre les responsables des institutions et organismes publics et privés concernés, et peut définir des objectifs communs pour la préservation de la sécurité et de la tranquillité publiques. Il assure l'animation et le suivi du contrat local de sécurité lorsque le maire et le Préfet, après consultation du Procureur de la république et avis du conseil, ont estimé que l'intensité des problèmes de délinquance sur le territoire de la commune justifiait sa conclusion* ».

La loi relative à la prévention de la délinquance a prévu par un nouvel article D. 2215-1 du CGCT qui indique que « *le plan de prévention de la délinquance dans le département fixe les priorités de l'Etat en matière de prévention de la délinquance, dans le respect des orientations nationales définies par le comité interministériel de prévention de la délinquance. Il constitue le cadre de référence de l'Etat pour sa participation aux contrats locaux de sécurité. Le plan est arrêté par le Préfet après consultation du procureur de la République, puis du conseil départemental de*

¹⁶⁰ D. n°2007-1126 du 23 juillet 2007 relatif au conseil local et au conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance et au plan de prévention de la délinquance dans le département (art. D. 2211-1), J.O. du 25 juillet 2007 p. 12494.

prévention de la délinquance, d'aide aux victimes et de lutte contre la drogue, les dérives sectaires et les violences faites aux femmes institué par l'article 10 du décret n° 2006-665 du 7 juin 2006. Le Préfet informe les maires et les présidents des établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de prévention de la délinquance des priorités du plan de prévention de la délinquance dans le département ». Le plan de prévention de la délinquance constitue la seule participation de l'Etat aux CLS. La loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure n° 2011-267 du 14 mars 2011 (art. 44 et 45) permet dorénavant au maire de passer une convention avec l'Etat et les autres personnes morales intéressées par la politique de prévention de la délinquance afin d'assurer une meilleure coordination des acteurs. Cette convention désormais inscrite dans la loi, vise à définir les missions de chacun.

- b. Le CLSPD: un lieu d'échanges d'informations provenant des responsables locaux de sécurité

Le CLSPD devait être régulièrement informé, par les responsables locaux des forces de l'Etat de l'évolution de la délinquance dans son ressort territorial. Ainsi, « l'état 4001 », document tenu par les forces de l'ordre permet de comptabiliser le nombre de crimes et délits constatés. Les services de police et de gendarmerie doivent informer le maire lorsqu'un acte de délinquance particulièrement grave se produisait dans sa commune. Le décret du 23 juillet 2007 précise que le CLSPD est informé une fois par an par le préfet ou son représentant des caractéristiques et de l'évolution de la délinquance dans la commune. Cependant, la loi relative à la prévention de la délinquance a apporté des précisions concernant l'obligation d'information des maires. Ainsi, les responsables locaux de la police ou de la gendarmerie doivent « *l'informer sans délai des infractions causant un trouble à l'ordre public commises sur le territoire de la commune, sans considération de gravité* ».

L'article D. 2211-1 du CGCT précise que « *le conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance constitue le cadre de concertation sur les priorités de la lutte contre l'insécurité et de la prévention de la délinquance dans la commune. Il favorise l'échange d'informations entre les responsables des institutions et*

organismes publics et privés concernés, et peut définir des objectifs communs pour la préservation de la sécurité et de la tranquillité publiques ». De plus, il assure « l'animation et le suivi du CLS lorsque le maire et le Préfet, après consultation du Procureur de la république et avis du conseil, ont estimé que l'intensité des problèmes de délinquance sur le territoire de la commune justifiait sa conclusion ».

Enfin, le CLSPD est consulté sur « *la définition, la mise en œuvre et l'évaluation des actions de prévention de la délinquance prévues dans le cadre de la contractualisation entre l'Etat et les collectivités territoriales en matière de politique de la ville* ». Le dispositif des CLS créé par les circulaires interministérielles du 27 octobre 1997 et du 7 juin 1999 a été remanié. Ainsi, la création des CLS de nouvelle génération était l'occasion de clarifier l'organisation des dispositifs locaux en matière de sécurité et de prévention de la délinquance. Malgré ce remaniement, le dispositif rénové a été jugé inefficace conduisant à une relance du partenariat local.

B. UN DISPOSITIF RENOVE MAIS JUGE INEFFICACE: VERS UNE RELANCE DU PARTENARIAT LOCAL

La conclusion des CLS de nouvelle génération (1) doit être en priorité conclus sur les territoires faisant l'objet d'un CUCS (2). Malgré la rénovation du dispositif de sécurité, celui-ci a été jugé obsolète, c'est la raison pour laquelle le plan national de prévention de la délinquance a envisagé de relancer le partenariat local (3).

1. La conclusion d'un CLS

Le CLS contient un volet prévention de la délinquance visant de nombreux objectifs à atteindre (a). Avant l'élaboration du CLS, un diagnostic local de sécurité (DLS) semble nécessaire afin de constater la situation en termes de délinquance (b). L'élaboration du CLS se fait dans le cadre du CLSPD où se trouve l'ensemble des acteurs locaux (c). Les CLSPD sont chargés de veiller au suivi et à l'évaluation des CLS (c).

a. Le contenu du CLS

Les CLS poursuivent des objectifs tels que l'apprentissage de la citoyenneté et l'enseignement de la morale civique, le soutien aux actions locales de prévention à l'égard des jeunes en voie de marginalisation et à celles contre la discrimination à l'embauche, la prévention de la toxicomanie, des violences urbaines, des phénomènes de bandes, celle de la délinquance et de la violence aux abords des établissements scolaires et en milieu scolaire. Le volet sécurité doit prévoir les conditions d'intervention de la police et de la gendarmerie. De plus, les CLS doivent énoncer les priorités et préciser les objectifs de la mission de sécurité. Ensuite, le maire, le préfet et le procureur de la République doivent arrêter conjointement les principales mesures permettant d'atteindre les objectifs fixés.

Enfin, les différents partenaires doivent préciser les moyens qu'ils s'engagent à mobiliser pour permettre une mise en oeuvre efficace des mesures visées par les autorités locales. Cela permettra de répartir les missions relevant des services de l'Etat et des collectivités locales. Les autorités doivent au préalable établir un diagnostic local de sécurité (DLS) afin de connaître les besoins en termes de sécurité sur un territoire donné.

b. Le diagnostic local de sécurité (DLS)

L'élaboration des CLS doit être précédée d'un diagnostic local de sécurité (DLS). Ce diagnostic poursuit deux objectifs, d'une part, vérifier que la mise en place des CLS est nécessaire, d'autre part, orienter les actions. Pour répondre à ces deux objectifs, les différents acteurs locaux doivent réaliser un diagnostic. Donc, il appartient aux différents partenaires de se mobiliser telles que les forces de sécurité publique territorialement compétentes, l'autorité judiciaire, les services de l'éducation nationale, les services fiscaux, les services municipaux et intercommunaux, les services du conseil général et régional et, d'autres partenaires publics, privés ou associatifs.

A partir des difficultés rencontrées et des priorités d'actions qui auront été définies, les phases suivantes des CLS pourront s'engager et le niveau des moyens financiers

et matériels à mettre en œuvre sera déterminé, tant d'un point de vue des acteurs locaux que de celui de l'Etat. Les différents acteurs locaux doivent accorder une importance particulière à la réalisation du DLS, même si de tels travaux pourraient représenter une charge lourde pour les communes. La circulaire du 7 juin 1999 a tiré un bilan négatif en soulignant que les DLS sont souvent été réalisés de façon hâtives¹⁶¹.

Un diagnostic local de sécurité ne débouche pas nécessairement sur la signature d'un CLS. En effet, la décision concernant la mise en place d'un CLS revient au préfet et au maire, après consultation du procureur de la République et avis du CLSPD. Le DLS est conduit par un groupe de travail comprenant notamment un représentant du préfet, du procureur de la République, du ou des maires concernés (ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale), du président du conseil général, de l'inspecteur d'académie, du commandant de groupement de gendarmerie, du directeur départemental de sécurité publique, du directeur départemental de la protection judiciaire de la jeunesse et du directeur départemental du service d'insertion et de probation. Un coordonnateur, désigné d'un commun accord par le maire et le préfet, assiste le groupe de travail dans la conduite du DLS en relation avec l'agent de prévention désigné par le préfet au sein de ses services.

c. L'élaboration du CLS

Les CLS sont élaborés conjointement par le préfet, le procureur de la République, le maire de la commune concernée. Les travaux préparatoires des CLS doivent associer tous les acteurs locaux dans cette politique de lutte contre la délinquance tel que l'Education nationale, les services de la police, de gendarmerie nationale et de police municipale, le service de la protection judiciaire de la jeunesse,.... Le procureur de la République peut également inviter les magistrats du siège à se joindre au groupe de travail. Une fois élaborés, les CLS sont signés par « *le préfet, le procureur de la République, le ou les maire(s) concernés et, le cas échéant, par le*

¹⁶¹ FROMENT J. - C., NEMARQ C., ZAMPONI F., « *La commune et l'insécurité : Comment agir ? Avec quels partenaires ? Avec quels moyens ?* », Les guides de l'action locale, éd. Foucher, p. 56.

recteur d'académie, le président du conseil régional et le président du Conseil général ». Le président du Conseil général est devenu un signataire obligatoire.

d. Le suivi et l'évaluation du CLS

Les pouvoirs publics ont décidé de confier l'élaboration et le suivi des CLS aux conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance ou à leur formation restreinte. L'évaluation des CLS nécessite des échanges réguliers entre les différents acteurs locaux. L'évaluation du contrat s'effectue selon une évaluation annuelle pour un suivi continu et une évaluation triennale destinée à dresser le bilan du dispositif. L'évaluation nécessite la tenue d'un registre permettant d'enregistrer les résultats constatés. De ce fait, les partenaires locaux doivent régulièrement informer ce registre par des données précises pour en faciliter l'utilisation.

2. La conclusion d'un CLS dans le cadre d'un CUCS

Dans le cadre de la conclusion du CLS, deux critères sont pris en considération, d'une part, le critère géographique prioritaire de la politique de la ville (a), d'autre part, le critère d'intensité de la délinquance (b).

a. Le critère géographique prioritaire de politique de la ville

Les CLS doivent être conclus sur les territoires exposés au problème de délinquance en prenant en considération la géographie des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS). Le CUCS constitue un document élaboré par les partenaires locaux, définissant le projet urbain et social qu'ils s'engagent à mettre en oeuvre pour réduire les écarts de développement entre les territoires prioritaires et leur environnement. Il vise une meilleure intégration de ces territoires dans la ville et de l'agglomération dans lesquelles ils se trouvent. Il doit permettre l'amélioration du cadre de vie des habitants des quartiers prioritaires et favoriser l'égalité des chances entre tous les habitants de la collectivité.

Le comité interministériel des villes (CIV) du 9 mars 2006 a décidé de mettre en place un nouveau cadre contractuel de la politique de la ville en faveur des quartiers

en difficulté. Les CUCS, d'une durée de trois ans, renouvelables une fois (2007-2012) ont pris la suite des contrats de ville de 2000-2006. Les CUCS comportent cinq champs d'intervention prioritaires (habitat et cadre de vie, accès à l'emploi et développement économique, réussite éducative, santé citoyenneté et prévention de la délinquance), dont le CLS pourrait constituer le volet « prévention de la délinquance et citoyenneté ».

b. Le critère d'intensité de la délinquance

Ainsi, la conclusion des CLS de nouvelle génération doit être en priorité être conclus sur les territoires faisant l'objet d'un CUCS. Le critère géographique ne peut constituer l'élément décisif pour la conclusion des CLS de nouvelle génération. Les territoires conduisant à la conclusion d'un CLS doivent être ceux exposés aux problèmes de délinquance. Le diagnostic local de sécurité permettra de déterminer le territoire du CLS.

Le CLS de nouvelle génération doit répondre à trois conditions, d'une part, viser un territoire déterminé en raison des problèmes de délinquance, d'autre part, planifier des actions de prévention prenant en compte les situations individuelles et familiales, et enfin, produire des effets sur l'amélioration de la sécurité sur le territoire. Le CLS s'envisage dans le cadre de contractualisation des CUCS dont il peut constituer le volet « prévention et citoyenneté » et a la même durée de validité de trois ans renouvelable une fois à compter de sa conclusion.

Un CLS est conclu dans le cadre d'un CUCS si les caractéristiques locales de la délinquance le justifient. Dans ce cas, le CLS devient nécessairement le volet prévention du CUCS. La conclusion d'un CLS hors CUCS est possible lorsque le maire et le préfet estiment que l'intensité des problèmes de délinquance sur un territoire donné le justifie. La durée de validité est la même que pour les CLS conclus dans le cadre d'un CUCS.

3. Un dispositif jugé obsolète: vers une relance du partenariat local

L'absence d'efficacité du dispositif de sécurité a conduit le plan national de prévention de la délinquance a proposé de substituer les CLS aux « stratégies territoriales de sécurité et de prévention la délinquance » (STSPD) (a) qui ont vocation à atteindre les objectifs fixés en terme de prévention de la délinquance (b).

- a. La création d'une « stratégie territoriale de sécurité et de prévention de la délinquance » (STSPD)

Le 2 octobre 2009, le comité interministériel de prévention de la délinquance, a décidé d'adopter la mesure 25 du Plan national de prévention de la délinquance et d'aide aux victimes. Cette mesure dispose de « *faire élaborer par chaque conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance une stratégie territoriale de sécurité et de prévention de la délinquance* ». En 2006, les CLS avaient subi des modifications au motif qu'ils étaient jugés inefficaces. Ainsi, le plan national de prévention de la délinquance du 2 octobre 2009 a présenté un remaniement du partenariat local de sécurité, en proposant de remplacer les CLS, jugés obsolètes et de les remplacer par des « stratégies territoriales de sécurité et de prévention de la délinquance » (STSPD). L'objectif principal prévu par le plan est de relancer le partenariat local par un dispositif « *plus souple, avec une formalisation à la carte à l'initiative de la collectivité, et plus centrée sur des objectifs assortis d'échéances de réalisation et d'un dispositif d'évaluation* ».

- b. Les objectifs de la STSPD

La stratégie territoriale est le programme de travail du CLSPD ou CISPDP pour une durée de trois ans. La STSPD vise « *une action locale opérationnelle et ciblée, comportant un calendrier de réalisation et des critères d'évaluation, qui intègre les nouvelles orientations nationales, telles qu'arrêtées par le plan national de sécurité et de prévention de la délinquance et d'aide aux victimes, ainsi que les priorités du plan départemental* ». Ce nouveau dispositif a vocation à remplacer progressivement les

CLS existants et à se généraliser. En revanche, aucun changement n'a été prévu concernant les CLSPD, qui demeurent l'instance partenariale de pilotage.

La politique de prévention de la délinquance a connu une nouvelle stratégie nationale de prévention de la délinquance pour 2013-2017 qui a été validée en réunion interministérielle le 27 mai 2013. Les principales axes sont la prévention de la délinquance chez les jeunes, la prévention des violences faites aux femmes, des violences intrafamiliales, l'aide aux victimes et l'amélioration de la tranquillité publique. La circulaire du premier ministre du 4 juillet 2013 requiert un partenariat local impliquant davantage l'Etat, les départements et les communes. Ces nouvelles orientations nationales devront être prises en considération dans les plans départementaux de prévention de la délinquance (PPDD) d'ici la fin de l'année 2013, dans les nouveaux CLS ou STPD dans le courant de l'année 2014 et intégrés dans les contrats de ville 2014-2020 pour les territoires concernés.

De plus, la stratégie nationale de prévention de la délinquance recommande de renforcer le rôle de pilotage stratégique du CLSPD, la participation active des services de l'Etat, du conseil général et des différents intervenants locaux (bailleurs sociaux, commerçants, associations d'habitants, services publics présents sur la commune et opérateurs de transports publics) lors de l'élaboration du plan local d'actions de prévention de la délinquance¹⁶².

L'effort demandé aux collectivités locales dans la mise en place d'un dispositif local de sécurité ne peut se faire sans l'implication de l'Etat. En effet, le dispositif partenarial nécessite une participation financière de l'Etat, notamment par la création d'un fonds interministériel pour favoriser le développement des politiques locales de prévention de la délinquance. De ce fait, le Comité interministériel de prévention de la délinquance est chargé de fixer les critères de répartition des crédits entre chaque département et définit les conditions d'utilisation de ces crédits et les types d'actions de prévention qu'ils doivent financer.

¹⁶² Circulaire du 4 juillet 2013, Secrétariat général du comité interministériel de prévention de la délinquance, « Le livret de prévention du maire », 4^{ème} éd., juillet 2013, p. 23.

PARAGRAPHE II: LE FONDS INTERMINISTERIEL DE PREVENTION DE LA DELINQUANCE (FIPD)

L'article 5 de la loi relative à la prévention de la délinquance¹⁶³, a créé au sein de l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé), le fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD). Ce fonds permet à l'Etat de mieux soutenir l'action des maires pour le développement des politiques locales de prévention (art. L. 2215-2 du CGCT). Ces moyens financiers sont consacrés aux actions menées dans le cadre de la politique de prévention de la délinquance. Toutefois, ces actions de prévention de la délinquance des collectivités territoriales doivent être compatibles avec le plan départemental de prévention de la délinquance (PPDD) qui fixe les grandes orientations de l'Etat. Ce plan constitue un document qui fixe les priorités de l'Etat en matière de prévention de la délinquance dans le département. Il s'agit d'un document adopté par le Préfet et qui détermine les modalités d'engagement de l'Etat dans les partenariats locaux de prévention et de sécurité et de l'attribution des financements du FIPD.

L'emploi des crédits du FIPD est déterminé par l'intensité des problèmes de la délinquance sur le territoire. De nombreuses mesures visées par la loi relative à la prévention de la délinquance peuvent bénéficier de ce fonds telles que les mesures d'accompagnement parental proposées par le maire, les mesures de lutte contre l'absentéisme scolaire, ... Il appartient aux politiques locales de prévention de la délinquance de respecter les priorités fixées par l'Etat. Celui-ci représente le payeur et donc le décideur des actions locales. Les actions de prévention de la délinquance doivent respecter des principes d'utilisation et d'emploi des crédits du FIPD (A). De plus, les fonds utilisés doivent être compatibles avec le plan départemental de prévention de la délinquance fixant les priorités de l'Etat (PPDD) (B).

¹⁶³ Circulaire n° NOR INT K 0700057 C du 4 mai 2007 concernant l'application de l'article 5 de la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance.

A. LES PRINCIPES D'UTILISATION ET D'EMPLOI DES CREDITS DU FIPD

Le FIPD est composé de crédits provenant de l'Etat destinés à financer les actions de prévention. Le comité interministériel de prévention de la délinquance (CIPD) est chargé de fixer les grandes orientations nationales et les conditions d'utilisation des crédits de ce fonds (1). Les différents intervenants locaux qui participent à la politique de prévention de la délinquance (2) doivent utiliser le FIPD pour favoriser le développement et le renouvellement des politiques locales de prévention de la délinquance (3).

1. La composition et les orientations du FIPD

Le FIPD est composé de crédits du Fonds d'intervention pour les villes (FIV) et d'un montant prélevé sur les amendes forfaitaires de police (a). La répartition des fonds se fait selon deux critères, d'une part, selon un critère démographique et, d'autre part, selon un critère d'intensité de la délinquance (b).

a. La composition du FIPD

L'article 5 de la loi du 5 mars 2007 précité précise que « *le comité interministériel de prévention de la délinquance fixe les orientations et coordonne l'utilisation des crédits de ces fonds. En application de ces orientations, le conseil d'administration de l'ACSé approuve les programmes d'intervention correspondants et répartit les crédits entre les départements. Ces crédits sont délégués au représentant de l'Etat dans le département* ». Le FIPD est composé, d'une part, des crédits du fonds d'intervention pour les villes (FIV) délégués par l'Etat à l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé) destinés à financer des actions de prévention de la délinquance correspondant à un montant de 23 600 000 €, d'autre part, d'un montant prélevé sur le produit des amendes forfaitaires de police d'un montant de 50 000 000 €. Les bénéficiaires du FIPD peuvent être les collectivités territoriales, leurs groupements, les associations et les organismes publics ou privés. Le FIPD retiendra

seulement les projets qui visent à réduire le taux de délinquance et qui privilégient une collaboration des différents acteurs locaux¹⁶⁴.

- b. La répartition des fonds selon des critères démographiques et d'intensité de la délinquance

La circulaire du 4 mai 2007 prévoit que l'emploi des crédits du FIPD doit principalement s'intéresser aux problèmes de délinquance. La répartition des crédits doit tenir compte de « *la part de la population du département par rapport à la population française comptant pour 30% et de la part de chaque département dans trois données statistiques (faits constatés pour 1 000 habitants, délinquance de voie publique pour 1 000 habitants, part des mineurs dans les mis en cause) comptant pour 70 %* ». Les crédits doivent être utilisés pour mener des actions de prévention en conformité avec le plan départemental de prévention de la délinquance (PPDD) qui fixe les grandes orientations de l'Etat dans ce domaine.

Les politiques locales ne disposent pas d'une liberté de choix des actions pouvant être financées par le FIPD. Ainsi, les actions pouvant bénéficier du FIPD sont les mesures visant à lutter contre les violences intra familiales, lutter contre l'absentéisme scolaire, contribuer au financement d'actions de prévention de la délinquance destinées aux mineurs ayant déjà commis des actes de délinquance, faciliter la réinsertion des personnes incarcérées et financer des actions de médiation sociale. Le problème de délinquance est appréhendé sous toutes ses formes ce qui nécessite l'intervention de plusieurs acteurs locaux relevant du secteur public ou privé oeuvrant dans le cadre de la politique de prévention de la délinquance.

¹⁶⁴ Circulaire n° NOR INT K 0700057 C du 4 mai 2007 concernant l'application de l'article 5 de la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, précit. .

2. Les principaux intervenants locaux dans la politique de prévention de la délinquance

De nombreux intervenants locaux participent à la politique de prévention de la délinquance. A l'échelon communal, le maire participe à cette mission dans le cadre des CLSPD et des CISPDP (a). A l'échelon départemental, le plan départemental de prévention de la délinquance fixe les priorités de l'Etat en matière de prévention de la délinquance (b). Au sein de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé) a été créé un Fonds interministériel pour la prévention de la délinquance destiné à financer la réalisation d'actions dans le cadre du plan départemental de prévention de la délinquance et dans le cadre de la contractualisation entre l'Etat et les collectivités en matière de politique de la ville (c).

a. Les conseils locaux et intercommunaux de sécurité et de prévention de la délinquance

A l'échelle communale, la loi relative à la prévention de la délinquance précise que « *le maire anime sur le territoire de sa commune la politique de prévention de la délinquance et en coordonne la mise en œuvre dans le cadre des conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance* ». Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), à fiscalité propre, sont également concernés par cette obligation dès lors qu'ils exercent la compétence relative à la prévention de la délinquance par l'intermédiaire des conseils intercommunaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CISPDP).

Les CLSPD et les CISPDP sont des instances de concertation locale sur les questions relatives au problème de délinquance. Ils participent à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation du contrat local de sécurité (CLS). Avant l'élaboration du CLS, il appartient aux différentes institutions de mettre en place un diagnostic local de sécurité afin de connaître concrètement les besoins spécifiques en terme de sécurité sur un territoire donné. Ces instances communales ou intercommunales sont amenées à respecter les priorités de l'Etat concernant la politique de prévention de la délinquance prévues dans le plan de prévention de la délinquance. Ces grandes

orientations nationales figurent dans le plan départemental de prévention de la délinquance.

b. Le plan de prévention de la délinquance

A l'échelle départementale, un plan départemental de prévention de la délinquance (PPDD) fixe les priorités de l'Etat en matière de prévention de la délinquance dans le respect des grandes orientations prévues dans le plan de prévention de la délinquance. Il constitue une référence de l'Etat concernant sa participation aux contrats locaux de sécurité (CLS). Le plan de prévention de la délinquance dans le département (PPDD), arrêté par le préfet, après consultation du procureur de la République et du conseil départemental de prévention de la délinquance, d'aide aux victimes et de lutte contre la drogue, les dérives sectaires et les violences faites aux femmes a pour objet de coordonner l'action des services de l'Etat et des maires afin d'obtenir des réponses adaptées aux problèmes liés à la délinquance. Le préfet informe les maires et le cas échéant, les présidents d'EPCI compétents en matière de prévention de la délinquance des priorités du plan départemental de prévention de la délinquance.

c. L'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé)

Le Fonds interministériel pour la prévention de la délinquance a été créé au sein de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé). Ce fonds est destiné à financer les actions prévues dans le cadre des PPDD définies à l'article L. 2215-2 du CGCT¹⁶⁵ et dans le cadre de la contractualisation mise en œuvre entre l'Etat et les collectivités territoriales en matière de politique de la ville définie à l'article L. 121-14 du CASF¹⁶⁶. L'utilisation des crédits du FIPD doit conduire

¹⁶⁵ Art. L. 2215-2 du CGCT : « [...] le représentant de l'Etat dans le département associe le maire à la définition des actions de lutte contre l'insécurité et l'informe régulièrement des résultats obtenus. Les modalités de l'association et de l'information du maire peuvent être définies par les conventions que le maire signe avec l'Etat ».

¹⁶⁶ Art. L. 121-4 du CASF : cet article définit les missions de l'Agence, notamment, la mise en œuvre sur le territoire national visant à l'intégration des populations immigrées et issues de l'immigration résidant en France, la lutte contre les discriminations, la lutte contre l'illettrisme et le concours financiers aux collectivités territoriales, EPCI compétents et organismes publics ou privés, qui conduisent des opérations concourant à ces objectifs.

à favoriser le développement et le renouvellement des politiques locales de prévention de la délinquance.

3. L'utilisation du FIPD pour favoriser le développement et le renouvellement des politiques locales de prévention de la délinquance

Le financement des actions par le FIPD doit produire des résultats sur les réalités locales de la délinquance (a). Ainsi, l'évaluation des politiques de prévention de la délinquance permettra de connaître les actions déjà financées, les partenariats constitués et les difficultés liées à l'utilisation des crédits (b), car l'emploi des crédits du FIPD doit conduire au renforcement des dispositifs locaux de prévention de la délinquance (c).

- a. L'impact des actions financées par le FIPD sur les réalités locales de la délinquance

L'utilisation des crédits du FIPD doit prendre en considération les réalités locales de la délinquance. Ainsi, le financement des actions locales de prévention de la délinquance s'intéresse principalement à l'intensité des problèmes de délinquance sur le département. La loi relative à la prévention de la délinquance comporte de nombreuses mesures permettant le développement des politiques locales de la prévention de la délinquance dont la coordination et l'animation ont été confiées aux maires, dans le respect des priorités de l'Etat. Le FIPD doit faciliter aux maires l'usage des nouveaux dispositifs, notamment ceux qui renforcent leur capacité d'intervention auprès des personnes et des familles dont les difficultés ont un impact sur l'ordre public.

Le FIPD peut financer les mesures d'accompagnement proposées par le maire au profit des familles en difficulté, dans le cadre du conseil pour les droits et devoirs des familles, les mesures de lutte contre l'absentéisme scolaire, dont le maire est devenu le destinataire des données à caractère personnel provenant de l'Education nationale et des organismes chargés du versement des prestations familiales et les

mesures proposées par les groupes de travail constitués au sein des conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance.

b. L'évaluation des politiques locales de prévention sur la délinquance

L'évaluation permet de recenser les orientations prises, les actions déjà financées, les partenariats constitués et les difficultés rencontrées dans l'usage des crédits. De plus, elle doit intervenir dans le trimestre suivant l'année au titre de laquelle les crédits ont été alloués. Le respect de cette condition d'évaluation est déterminant pour le rapport annuel sur l'emploi des crédits du FIPD qui doit être présenté au conseil départemental de prévention. Ce rapport est pris en compte en même temps que le programme prévisionnel d'intervention du fonds au titre de l'année suivante pour déterminer l'enveloppe des crédits qui sera attribuée par le comité interministériel de prévention de la délinquance (CIPD)¹⁶⁷.

c. Le renforcement des dispositifs locaux de sécurité

L'emploi des crédits du FIPD doit conduire au renforcement des dispositifs locaux de prévention de la délinquance. Les crédits alloués par le FIPD permettent de renforcer les dispositifs tels que contrats locaux de sécurité (CLS) de nouvelle génération et les contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) et les conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD), qui constituent le cadre juridique de concertation entre les différentes autorités signataires des CLS. C'est dans le cadre du CLSPD que les maires des communes et les présidents des établissements publics de coopération intercommunale bénéficiaires des crédits présentent, après l'avoir communiqué au préfet, un rapport sur les actions financées par le FIPD et leurs résultats. Toutes les actions locales de prévention de la délinquance sont éligibles au FIPD sous réserve de leurs compatibilités avec le plan départemental de prévention de la délinquance dans le département.

¹⁶⁷ Circulaire n° NOR INT K 0700057 C du 4 mai 2007 concernant l'application de l'article 5 de la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, précit. .

B. LA COMPATIBILITE DES FONDS UTILISES AVEC LE PLAN DEPARTEMENTAL DE PREVENTION DE LA DELINQUANCE FIXANT LES PRIORITES DE L'ETAT

Le Plan de prévention de la délinquance dans le département (PPDD) est un document qui fixe les priorités de l'Etat en matière de prévention de la délinquance (1) et les actions éligibles au FIPD (2).

1. Le Plan de prévention de la délinquance dans le département (PPDD) : un document cadre fixant les priorités de l'Etat

Le PPDD est un document adopté par le Préfet qui fixe les priorités de l'Etat en matière de prévention de la délinquance dans les départements (a). Le Plan national de prévention de la délinquance et d'aide aux victimes constitue le cadre de référence de l'action de l'Etat des départements (b).

- a. Les modalités d'adoption du PPDD

Le Plan doit constituer un document retraçant les grandes orientations nationales en priorités d'actions dans le département. Ce document est adopté unilatéralement par le préfet et détermine les modalités d'engagement de l'Etat dans les partenariats locaux de prévention et de sécurité, notamment au niveau de la mobilisation des forces de police et de gendarmerie et de l'attribution des financements du FIPD. Selon les termes de l'article 1^{er} de la loi relative à la prévention de la délinquance, « *les actions de prévention de la délinquance conduites par les collectivités territoriales et leurs établissements publics ne doivent pas être incompatibles avec le Plan de prévention de la délinquance arrêté par le représentant de l'Etat dans le département dans des conditions fixées par décret* ». Ce Plan départemental constitue donc un document cadre laissant une grande liberté aux collectivités territoriales pour la mise en œuvre d'actions locales en matière de prévention de la délinquance.

Le décret n° 2007-1126 du 23 juillet 2007 relatif au conseil local et au conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance et au Plan de

prévention de la délinquance dans le département, dans son article 3, fixe les modalités d'adoption de ce Plan. L'article D. 2215-1 du CGCT, précise que « *le Plan de prévention de la délinquance dans le département fixe les priorités de l'Etat en matière de prévention de la délinquance, dans le respect des orientations nationales définies par le comité interministériel de prévention de la délinquance* ». Il constitue le cadre de référence de l'Etat pour sa participation aux contrats locaux de sécurité. Le Plan est arrêté par le préfet après consultation du procureur de la République, puis du conseil départemental de prévention de la délinquance, d'aide aux victimes et de lutte contre la drogue, les dérives sectaires et les violences faites aux femmes institué par l'article 10 du décret n° 2006-665 du 7 juin 2006. Ce Plan est arrêté pour une période de trois ans et révisé chaque année pour tenir compte de l'évolution de la délinquance. Le préfet informe les maires et les présidents des EPCI compétents en matière de prévention de la délinquance des priorités du Plan de prévention de la délinquance dans le département.

- b. Le Plan national de prévention de la délinquance et d'aide aux victimes fixant les grandes orientations nationales en matière de prévention de la délinquance

Le Plan national de prévention de la délinquance et d'aide aux victimes contient un ensemble d'actions prioritaires qui constituent le cadre de référence de l'Etat dans les départements. Les principales orientations sont la prévention des actes de malveillance dans les lieux de la vie quotidienne, la prévention de la délinquance des mineurs et la responsabilisation des parents, l'implication des partenaires locaux dans la politique de la prévention de la délinquance. La réalisation de ces objectifs repose essentiellement sur quatre moyens d'action tels que le développement de la prévention situationnelle et recourir à la vidéoprotection, la coordination des acteurs locaux de la prévention par le maire, l'amélioration des dispositifs d'aide à la parentalité pour prévenir la délinquance des mineurs, la protection des victimes des actes de délinquance et l'amélioration de la prévention des violences intrafamiliales. Toutes les actions locales de prévention de la délinquance ne sont pas éligibles au FIPD.

2. Les actions éligibles au Fonds interministériel de prévention de la délinquance

Le dispositif de vidéoprotection constitue une priorité pour le gouvernement qui le place comme un instrument efficace de prévention au détriment d'autres actions socio-éducatives (a). Toutefois, la mise en place d'un tel dispositif ne peut se faire au détriment du respect de la vie privée (b).

a. Le financement prioritaire du dispositif de vidéoprotection

En pratique, de nombreux élus déplorent la primauté de la vidéo-protection dans l'enveloppe du FIPD. Pour certains, « *cette priorité vise à réduire ou supprimer les financements à caractère socio-éducatif* »¹⁶⁸. Le gouvernement a placé en priorité le financement de ce dispositif car il constitue un instrument efficace de prévention et de dissuasion. Quant aux autres actions, leur financement se poursuit dans le cadre du FIPD et certaines, de nature socio-éducatif, relèvent davantage d'un financement au titre de la cohésion sociale ou de la politique de la ville.

En 2010, une circulaire du Comité interministériel de prévention de la délinquance (CIPD) indique que « *la vidéoprotection constitue la principale priorité d'intervention du FIPD* »¹⁶⁹. En octobre 2009, le CIPD a adopté un plan national de prévention de la délinquance et d'aide aux victimes. Ce plan prévoit quatre axes prioritaires déclinés en cinq mesures qui définissent l'action de l'Etat dans les départements pour la période 2010-2012. Ainsi, les actions financées par le FIPD seront, « *l'achèvement en 2010 du déploiement des 75 systèmes municipaux types, la mise en œuvre des préconisations des diagnostics de sécurité des 184 établissements scolaires les plus exposés, le développement ou l'implantation des dispositifs de vidéoprotection dans les autres établissements scolaires dont les diagnostics de sécurité ont préconisé l'installation, la poursuite du développement des autres projets*

¹⁶⁸ La Gazette.fr : « *La prévention de la délinquance doit faire preuve de pragmatisme* » selon Didier Chabrol, secrétaire général du Comité interministériel, publié le 22 août 2011 par H. Jouanneau : <http://www.lagazettedescommunes.com/73278/%c2%ab-la-prevention-de-la-delinquance-doit-faire-preuve-de-pragmatisme-%c2%bb-selon-didier-chabrol-secretaire-general-du-comite-interministeriel-dedie/>.

¹⁶⁹ Circulaire n° NOR IOCK 1002586C du 5 mars 2010 sur les orientations pour l'utilisation des crédits du Fonds interministériel de prévention de la délinquance pour l'année 2010.

de vidéoprotection (voie publique) présentés chaque année par les maires et l'extension du déploiement de la vidéoprotection à d'autres applications possibles que la voie publique ».

La vidéoprotection est un dispositif géré par la police municipale. Ce dispositif permet de réagir efficacement sur les faits constatés sur la voie publique. Prenons l'exemple de la ville de Nice qui comprend 433 caméras sur la voie publique pour faire face aux comportements délictueux. La ville de Nice a été reconnue comme étant la ville la plus équipée de France avec « une caméra pour 600 habitants »¹⁷⁰, un record de France. Ce logiciel a pour objectif de repérer les unités de police les plus proches du lieu de l'infraction et les agents du PC de commandement les informent du comportement de l'auteur de l'infraction. Ce dispositif constitue une aide précieuse pour la police nationale. En effet, une fois que la personne est interpellée, elle est remise à la police nationale qui est chargée de mener l'enquête. Les images enregistrées par le logiciel pourront servir dans le cas où le procureur de la République décidera de poursuivre l'auteur des faits. Ce dispositif de surveillance est installé sur la voie publique, de ce fait il est soumis à un régime juridique strict car un tel dispositif pourrait constituer une atteinte à la vie privée.

b. La vidéoprotection et la vie privée : un régime juridique encadré

Les conditions d'éligibilité au FIPD s'intéressent principalement au dispositif de la vidéo-protection, au détriment d'autres actions essentielles qui relèvent de l'éducatif ou du médico-social. Ainsi, des actions de prévention de la délinquance se retrouveront prochainement sans moyen comme la lutte contre la toxicomanie, la prévention des violences intrafamiliales ou encore les dispositifs de sortie de prison¹⁷¹.

¹⁷⁰ Nice matin.com : « Sécurité vidéo-surveillance à Nice : une caméra pour 600 habitants avant l'été », publié le 8 mars 2010 : <http://www.nicematin.com/article/cote-dazur/securite-video-surveillance-a-nice-une-camera-pour-600-habitants-avant-lete.2972.html>.

¹⁷¹ JOUANNEAU H., « La prévention de la délinquance, collectivités de nouveau sollicitées », *La Gazette*, publié le 8 février 2010, p. 25 à 29.

La mise en place d'un tel dispositif de sécurité ne peut se faire au détriment du respect de la vie privée, ainsi la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure n° 2011-267 du 14 mars 2011 dite loi « LOPPSI 2 » a reformé la loi du n° 95-73 du 21 janvier 1995 quant au régime de la vidéo-protection. Dorénavant, le terme « vidéoprotection » remplace celui de « vidéosurveillance » (art. 17 à 24). Le législateur a prolongé la durée de validité des autorisations d'installation de vidéoprotection dans le but de désengorger les préfetures et les commissions départementales de vidéoprotection. La loi prévoit également de mettre en œuvre des dispositifs de vidéoprotection lors de grands rassemblements susceptibles de présenter des risques d'atteinte à la sécurité des personnes et des biens. Le préfet peut également demander aux maires de s'équiper d'un système de vidéoprotection, le conseil municipal dispose d'un délai de trois mois pour se prononcer sur cette installation. Une convention, conclue entre la commune et le préfet, permet de fixer les conditions de financement et de maintenance du système de vidéoprotection. Cet article s'applique également aux EPCI exerçant la compétence relative aux dispositifs locaux de prévention de la délinquance.

La commission nationale de vidéoprotection (CNV), instituée par la loi précitée, a une mission générale de conseil et d'évaluation de l'efficacité de la vidéoprotection. Les commissions départementales de vidéoprotection donnent leur avis sur la mise en place des dispositifs de vidéoprotection sur la voie publique, préalablement à l'autorisation préfectorale. Elles peuvent exercer un contrôle sur les conditions de fonctionnement des systèmes de vidéoprotection et proposer leur suspension ou suppression, suite à un usage non conforme. Cette nouvelle commission ne se substitue pas à la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) qui s'est vu confier une mission de contrôle des systèmes de vidéoprotection, visant à assurer que le système est utilisé conformément à la loi.

Le projet de loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure mentionnait la possibilité pour une autorité publique ou une personne morale de ne pas visionner les images de son dispositif de vidéoprotection et de conclure une convention avec un opérateur public ou privé. Il envisageait également que les agents ou les salariés, chargés de l'exploitation du système de vidéoprotection, seraient agréés par le représentant de l'Etat et soumis au secret

professionnel. Toutefois, si un opérateur assurait l'exploitation du système d'une autorité publique, ses salariés, sous le contrôle de l'autorité publique, n'auraient pas accès aux enregistrements des images prises sur la voie publique. Ces deux alinéas ont fait l'objet d'une suppression à la suite de la décision du Conseil constitutionnel, considérant que « *la délégation de l'exploitation et du visionnage de la vidéosurveillance de la voie publique à des personnes privées est contraire à la Constitution, puisqu'il s'agit de délégation de la compétence de police administrative générale* »¹⁷².

L'Etat a réduit l'enveloppe pour financer les actions à caractère socio-éducative et privilégier le financement du dispositif de vidéoprotection. Ainsi, les collectivités se retrouvent en difficulté financière faute de moyen pour assurer le financement d'actions qui ne sont pas reconnues comme prioritaires par l'Etat.

¹⁷² Cons. const., DC n° 2011-625 du 10 mars 2011, *loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure*, J.O du 15 mars 2011, p. 4630.

SECTION 2 : UNE NOUVELLE INSTANCE, LE CONSEIL POUR LES DROITS ET DEVOIRS DES FAMILLES (CDDF)

Depuis de nombreuses années, la sécurité des personnes et des biens est au cœur des politiques publiques. Les nouveaux visages de la délinquance visant une population plus en plus jeune et dangereuse a démontré l'inefficacité des dispositifs en matière de prévention de la délinquance. Proche de ses administrés, le maire doit répondre à leurs attentes en matière de sécurité sur le territoire de la commune. Ainsi, le maire est placé au cœur d'un nouveau dispositif, le conseil pour les droits et devoirs des familles (CDDF), cadre de dialogue chargé de proposer des mesures d'accompagnement aux familles rencontrant des difficultés dans l'éducation de leur enfant.

Le CDDF est un dispositif de prévention fondé sur l'action sociale et éducative. La loi relative à la prévention de la délinquance permet de proposer un accompagnement plus coercitif, pour des enfants en danger, et/ou, causant un trouble à autrui, à l'ordre public, par un défaut de surveillance ou pour cause d'absentéisme scolaire. Le CDDF constitue une instance communale ayant pour objectif de proposer des mesures graduées d'aide à la parentalité développées en amont de la protection de l'enfance, qu'elles soient administratives ou judiciaires.

Le maire désigne un coordonnateur, après consultation du président du Conseil général, parmi les professionnels de l'action sociale départementale. Le coordonnateur est chargé de communiquer des informations strictement nécessaires au maire, concernant des familles présentant des difficultés sociales, éducatives ou matérielles. Le CDDF est une instance consultative permettant d'écouter, voire proposer des mesures d'accompagnement aux familles ayant des difficultés à exercer leur autorité parentale (Paragraphe I). Le coordonnateur, désigné par le maire, au sein des travailleurs sociaux est chargé de communiquer les informations strictement nécessaires concernant les familles en difficulté (Paragraphe II).

PARAGRAPHE I : UNE INSTANCE CONSULTATIVE POUR LES FAMILLES AYANT DES DIFFICULTES A EXERCER LEUR AUTORITE PARENTALE

Les missions du CDDF consistent à « *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* »¹⁷³. Cette instance constitue un lieu de propositions et d'échanges dans le cadre de procédures souples (A). Le maire doit également consulter le président du Conseil général lorsqu'il envisage de proposer un accompagnement parental prévu par l'article L. 141-2 du code de l'action sociale et des familles, selon lequel il « *consiste en un suivi individualisé au travers d'actions de conseil et de soutien à la fonction éducative* ». La mesure d'accompagnement parental proposé par le maire engage solennellement les parents défaillants dans l'exercice de l'autorité parentale (B).

A. UN LIEU DE PROPOSITIONS ET D'ECHANGES, DANS LE CADRE DE PROCEDURES SOUPLES

Le CDDF constitue un dispositif d'aide à la parentalité piloté par le maire (1). Cette instance relevant de la protection administrative de l'enfance est chargée de proposer des mesures adaptées aux besoins des familles (2).

1. Le CDDF : un dispositif d'aide à la parentalité piloté par le maire

Dans les communes de plus de 50 000 habitants, la création d'un CDDF est rendue obligatoire (a). Le CDDF est présidé par le maire et composé de représentants de l'Etat, de collectivités territoriales et d'intervenants locaux oeuvrant dans le domaine socio-éducatif et de la prévention de la délinquance (b).

¹⁷³ Art. L. 141-1, CASF.

- a. La création d'un CDDF rendue obligatoire dans les communes de plus de 50 000 habitants

Facultatif pour les communes de moins de 50 000 habitants, le CDDF est dorénavant obligatoire pour les communes qui comptent plus de 50 000 habitants. La loi relative à la prévention de la délinquance avait introduit la possibilité facultative pour les communes de plus de 10 000 habitants de créer un CDDF. La loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure n° 2011-267 du 14 mars 2011 (art. 46) a généralisé la création des CDDF en les rendant obligatoire dans les communes de plus de 50 000 habitants. Le projet de loi prévoyait la création obligatoire d'un CDDF ou d'une cellule de citoyenneté et de tranquillité publique (CCTP), dans les communes de plus de 20 000 habitants et conditionnait l'aide du Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) à la mise en place de telles structures.

Le CDDF est une instance consultative et « *un lieu d'écoute pour les familles ayant des difficultés à exercer leur autorité parentale* ». Le CDDF a pour mission d'aider les familles qui rencontrent des difficultés dans l'exercice de l'autorité parentale. Il crée un cadre de dialogue chargé à la fois d'écouter et de proposer des mesures d'accompagnement. Le CDDF s'adresse aux parents de mineurs en difficulté, il peut être saisi à chaque fois que le comportement de l'enfant entraîne des troubles à l'ordre public. Cette instance est composée de représentants de l'Etat, de représentants de collectivités locales, d'intervenants locaux oeuvrant dans le domaine socio-éducatif et de la prévention de la délinquance et des acteurs de proximité tels que les représentants associatifs.

- b. La composition du CDDF

Un CDDF est créé à l'initiative du maire par délibération du conseil municipal qui donne son approbation et en définit la composition. Le CDDF est présidé par le maire ou l'un de ses représentants, des représentants de l'Etat, (dont la liste est fixée par

décret du 2 mai 2007)¹⁷⁴, des représentants des collectivités territoriales, des personnes oeuvrant dans les domaines de l'action sociale, sanitaire et éducative, de l'insertion et de la prévention de la délinquance¹⁷⁵. La représentation des services de l'Etat au sein de la structure peut être le préfet ou son représentant, 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. Les représentants des services de l'Etat appelés à participer au CDDF sont désignés par le préfet de département. Il revient au maire et au conseil municipal de désigner les autres membres du CDDF. Du fait, du caractère de confidentialité des informations provenant des familles en difficulté, il appartient au CDDF de recevoir ces dernières en comité restreint. De plus, le maire peut réunir d'autres acteurs locaux tels que les représentants associatifs investis dans le domaine de l'animation de la jeunesse, ou le soutien éducatif ou familial, un psychologue ou un coordonnateur. Cette instance locale est chargée de proposer des mesures adaptées aux besoins des familles en difficulté qui relèvent essentiellement de la protection administrative de l'enfance.

2. Des mesures adaptées aux besoins des familles : une protection administrative de l'enfance

Le CDDF exerce des missions de conseil et d'accompagnement des familles en difficulté (a). L'échange d'informations permet un fonctionnement efficace du CDDF afin de proposer des mesures adaptées aux situations de chaque famille (b).

a. Les missions du CDDF

Le CDDF a pour fonction de « *recommander, de conseiller, d'aider et accompagner* », il s'agit d'une instance de dialogue qui exerce une fonction d'assistance aux familles en difficulté avec leurs enfants. Il lui revient de proposer des mesures d'aide à la parentalité adaptées aux besoins des familles afin de

¹⁷⁴ D. n° 2007-667 du 2 mai 2007 fixant la liste des représentants de l'Etat 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, J.O. du 4 mai 2007 p. 7870.

¹⁷⁵ Art. L. 141-1 1°, CASF.

soutenir les parents dans l'exercice de l'autorité parentale, de prévenir et de lutter contre l'absentéisme scolaire. Le CDDF se charge d'entendre la famille en difficulté et l'informe de ses droits et devoirs, il examine les mesures susceptibles de lui être proposées.

b. Le fonctionnement du CDDF

La première étape consiste à réunir les membres du CDDF afin d'évoquer la situation de certaines familles. Ainsi, des informations à caractère économique, social, éducatif, judiciaire sont échangées dans le respect de la confidentialité. Les informations communiquées au sein du CDDF ne peuvent être divulguées à des tiers sous peine de sanctions prévues à l'article 226-13 du code pénal¹⁷⁶. Pour faciliter l'échange d'informations, certaines communes rendent le coordonnateur de CLSPD le destinataire des informations relatives aux familles en difficulté. Le maire, ou le cas échéant, le coordonnateur du CLSPD ou de la commune est informé de la situation des familles pouvant relever du CDDF par le biais de la police municipale, de l'éducation nationale, des bailleurs sociaux.

Après instruction des situations, la liste des familles à entendre dans le cadre du CDDF est établie par le maire ou proposée au maire par le coordonnateur. A l'issue de cette étape, une convocation est adressée aux parents, ceux-ci sont entendus pour comprendre la problématique familiale et valider les différents points visés par le CDDF. Le CDDF vérifie si les parents ont conscience de la gravité de la situation et des risques encourus, mesure leur capacité à vouloir surmonter leurs difficultés et obtenir leur consentement aux mesures proposées par le CDDF ou saisir les autres autorités compétentes.

Le CDDF est chargé d'informer la famille sur les droits et devoirs envers l'enfant, sur la nature de l'autorité parentale et sur les conséquences des manquements qui compromettent l'éducation de l'enfant. Le CDDF adresse « *des recommandations destinées à prévenir des comportements susceptibles de mettre en danger l'enfant ou de causer des troubles à autrui* ». Le CDDF pourra prendre des décisions

¹⁷⁶ Art. L. 141-1 1°, CASF.

adaptées et graduées à trois niveaux, telles que l'accompagnement parental, le contrat de responsabilité parentale et les mesures d'accompagnement budgétaire pour la famille. Ces différentes mesures graduées relèvent de la protection administrative de l'enfance, mais la mesure d'accompagnement parental constitue la mesure la plus souple proposée par le CDDF. L'accompagnement parental proposé par le CDDF doit être de courte durée. En effet, le CDDF ne doit pas constituer une tutelle permanente des familles qui n'incombe pas au maire.

B. LA MESURE D'ACCOMPAGNEMENT PARENTAL PROPOSEE PAR LE MAIRE : UN ENGAGEMENT SOLENNEL DES PARENTS DEFAILLANTS DANS L'EXERCICE DE L'AUTORITE PARENTALE

La mise en place d'une mesure d'accompagnement parental est justifiée par un défaut de surveillance ou d'assiduité scolaire du mineur (1). L'échange d'informations à caractère secret sur les familles en difficulté, au sein du CDDF, permet de proposer une mesure d'accompagnement adaptée à la situation de chacun (2)

1. La mise en œuvre d'un accompagnement parental justifié par un défaut de surveillance ou d'assiduité scolaire d'un mineur

La mesure d'accompagnement parental est proposée lorsque ces deux conditions sont réunies, d'une part, il faut un défaut de surveillance ou d'assiduité scolaire du mineur, et d'autre part, un trouble à l'ordre public (a). L'absentéisme scolaire, à l'origine des troubles à l'ordre public, constitue une priorité de l'Etat (b).

- a. L'exigence de trouble à l'ordre public

Le CDDF doit être consulté par le maire si celui-ci envisage de proposer aux parents un accompagnement parental si « *l'ordre, la sécurité ou la tranquillité publics sont menacés à raison du défaut de surveillance ou d'assiduité scolaire d'un mineur* ». Cet accompagnement consiste en « *suivi individualisé au travers d'actions de conseil et de soutien à la fonction éducative* ». Lorsqu'un accompagnement parental est mis en place, le maire sollicite l'avis du président du Conseil général. De plus, le maire

informe l'inspecteur d'académie, le chef d'établissement d'enseignement, le directeur de l'organisme débiteur des prestations familiales et le préfet¹⁷⁷. L'accompagnement parental peut être mis en place à l'initiative des parents ou du représentant légal du mineur. Lorsque les parents refusent sans motif légitime l'accompagnement parental ou l'accomplissement de manière partielle, le maire saisit le président du Conseil général en vue de la conclusion éventuelle du contrat de responsabilité parentale.

Le rôle du maire dans le cadre de cet accompagnement consiste à vérifier que la famille ne fait pas l'objet d'un contrat de responsabilité parentale ou d'une mesure judiciaire d'assistance éducative, de veiller à la mise en place effective de la mesure d'accompagnement parental décidée, d'apprécier l'impact de cette mesure et d'évaluer le niveau d'engagement des familles et de mettre en œuvre des mesures adaptées à la situation de chaque famille. D'autre part, l'absentéisme scolaire est une question qui est souvent traitée au sein des CDDF. En effet, l'absentéisme scolaire peut être à l'origine de la convocation des parents au sein du CDDF et à la mise en place de mesures d'aide à la parentalité. De ce fait, le gouvernement a décidé de placer cette problématique au cœur de la politique de prévention de la délinquance.

b. La lutte contre l'absentéisme scolaire : une priorité de l'Etat

Une circulaire du 22 juillet 2010, demande aux préfets de dresser le bilan des actions engagées par les maires pour prévenir la délinquance¹⁷⁸. Les communes doivent assumer leurs responsabilités, en particulier pour contribuer à prévenir la délinquance des mineurs, lutter contre l'absentéisme scolaire et responsabiliser les parents. Le dispositif d'information aux maires, prévu par la loi relative à la prévention de la délinquance, permet au maire de recueillir des informations en provenance de l'Education nationale, du procureur de la République ou encore des travailleurs sociaux.

¹⁷⁷ Art. L. 141-2, CASF.

¹⁷⁸ Circulaire NOR IOCK1017877J du 22 juillet 2010 relative au recensement des dispositifs de prévention de la délinquance mis en œuvre par les maires dans le cadre de leurs prérogatives.

Dans le cadre de la lutte contre l'absentéisme scolaire, la loi n° 2010-1127 du 28 septembre 2010 renforce le rôle des familles dans l'éducation de leurs enfants, en rappelant qu'elles assument pleinement l'autorité parentale et qu'à ce titre elles doivent veiller à ce que leurs enfants suivent leur scolarité. L'objectif prévu par la réforme est que l'Education nationale ne doit plus « *laisser aucun élève courir le risque de la déscolarisation, prélude à la désocialisation et, parfois même, à la délinquance* ».

Dans le cadre du nouveau dispositif, la suspension des prestations familiales constitue l'ultime recours, mais son objectif principal est de responsabiliser les familles. Lorsque la mise en place des mesures d'aide à la parentalité s'est avérée inefficace, il appartient aux autorités administratives ou judiciaires d'engager une procédure de sanctions administratives ou pénales pour mettre fin à cette situation persistante, comme la suspension ou la suppression des allocations familiales et le rappel à la loi. Le CDDF ne peut intervenir efficacement sans l'échange d'informations à caractère secret entre les différents intervenants locaux oeuvrant pour la même cause, la prévention de la délinquance.

2. La mise en œuvre d'une mesure d'accompagnement parental par le partage d'informations à caractère secret

Le maire est destinataire de données à caractère scolaire provenant de l'Education nationale (a) et de données à caractère social provenant des travailleurs sociaux (b).

- a. Le partage d'informations à caractère scolaire

La mesure d'accompagnement parental proposé par le maire constitue une procédure souple permettant de sensibiliser les familles sur le problème de l'absentéisme scolaire. Ainsi, le maire destinataire des données à caractère scolaire, peut enregistrer des informations provenant de l'inspection académique, dans une base de données informatiques (art. 131-10-1 à 131-10-6 du code de l'éducation). Chaque trimestre, l'inspecteur d'académie est tenu de communiquer la liste élèves domiciliés dans la commune pour lesquels un avertissement a été adressé aux

personnes responsables. Par ce partage d'information, le maire pourra proposer un accompagnement parental lorsque l'ordre public est menacé par le défaut d'assiduité scolaire. La menace à l'ordre public constitue l'élément déclencheur de la mise en place d'une telle mesure. De plus, le maire est destinataire de données à caractère social provenant des travailleurs sociaux.

b. Le partage d'informations à caractère social

Le maire dispose d'informations provenant des personnes et des familles qui connaissent de grandes difficultés sociales, éducatives ou matérielles. Le nouvel article L. 121-6-2 dans le code de l'action sociale et des familles, confie au maire un rôle de coordination en matière d'action sociale à destination des personnes et des familles en difficulté. Lorsqu'un travailleur social, qu'il relève ou non de l'autorité du maire, à connaissance de telles difficultés et constate que celles-ci requiert l'intervention de plusieurs acteurs, il en informe le maire qui désigne alors un coordonnateur parmi les travailleurs sociaux concernés. Afin de respecter la compétence générale du département en matière d'action sociale, le nouvel article L. 121-6-2 précise toutefois que le maire procède à cette désignation après avoir consulté le président du Conseil général, qui conserve une compétence par défaut pour désigner un coordonnateur en l'absence de décision du maire dans ce sens.

Le partage d'information à caractère secret permet au maire de mettre en œuvre efficacement les dispositifs de prévention de la délinquance. Le croisement des informations concernant l'inscription des enfants, leur assiduité scolaire et les prestations familiales permettra de convoquer les parents et de les sensibiliser sur les possibilités de sanctions administratives ou pénales. Ainsi, la mission de prévention de la délinquance ne peut être accomplie sans le partage des informations provenant des services administratifs et sociaux. Le coordonnateur constitue un intermédiaire entre les travailleurs sociaux et le maire. Il est chargé d'informer le maire des familles présentant des difficultés sociales, éducatives et matérielles nécessitant la mise en place d'un suivi individualisé par la proposition de mesures d'accompagnement parental adaptées à la situation de chaque famille.

PARAGRAPHE II : LA DESIGNATION D'UN COORDONNATEUR PAR LE MAIRE AU SEIN DES TRAVAILLEURS SOCIAUX

L'article 8 de la loi relative à la prévention de la délinquance, définit le cadre dans lequel les professionnels de l'action sociale, soumis au secret professionnel, pourront partager entre eux des informations confidentielles, et la transmission éventuelle de ces informations au maire et au président du Conseil général aux fins d'actions dans les domaines sanitaires, éducatif et social¹⁷⁹. L'article L. 121-6-2 du code de l'action sociale et des familles, issu de la loi relative à la prévention de la délinquance, vise l'ensemble des travailleurs sociaux qui participent à l'action sociale.

Tout professionnel de l'action sociale intervenant auprès d'une personne ou d'une famille doit informer le maire de la commune de résidence et le président du Conseil général lorsqu'il constate que « *l'aggravation des difficultés sociales, éducatives ou matérielles appelle l'intervention de plusieurs professionnels* ». Le maire doit désigner un coordonnateur parmi les professionnels concernés, après l'accord de l'autorité dont il relève et consultation du président du Conseil général. Le coordonnateur ou, en l'absence de désignation de celui-ci, le professionnel intervenant seul sont autorisés à révéler au maire, ou à leurs représentants, et au président du conseil général les « *informations strictement nécessaires à l'exercice de leurs compétences* »¹⁸⁰. Ces informations ne peuvent être transmises à des tiers sous peine de sanctions prévues à l'article 226-13 du code pénal pour violation du secret professionnel (art. L. 121-6-2, al. 6 du CASF).

Au sein du travail social, le partage d'informations à caractère secret a suscité de nombreuses interrogations. La transmission des informations confidentielles sur des familles en difficulté inquiète les travailleurs sociaux car il existe un risque certain que le travail social soit mis à mal du fait de la rupture de confiance entre les familles et les intervenants sociaux. Que feront les maires de toutes les informations transmises ? Ne seront-elles jamais utilisées à l'encontre des populations en

¹⁷⁹ Circulaire n° NOR INT/K/07/00061/C du 9 mai 2007 relative à l'application des articles 8 à 10 de la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance.

¹⁸⁰ Art. L. 121-6-2, CASF.

difficulté ? Le coordonnateur devra communiquer des informations confidentielles, lorsqu'il constatera des difficultés sociales, éducatives ou matérielles (A). Cette information permettra de mieux contrôler les populations en difficulté sur le territoire de la commune (B).

A. LA COMMUNICATION DES INFORMATIONS CONFIDENTIELLES AU MAIRE

L'efficacité de l'action sociale dépend de la coordination de l'action des travailleurs sociaux dans l'utilisation des informations confidentielles (1). Le dispositif de partage d'informations à caractère secret nécessite le respect des garanties liées à la profession des travailleurs sociaux et des familles (2).

1. Le dispositif de coordination des professionnels de l'action sociale

La loi relative à la prévention de la délinquance a donné un fondement légal au dispositif de partage d'informations à caractère secret entre les travailleurs sociaux et à la communication de ces informations aux autorités locales (a). Toutefois, la loi a apporté des limites au dispositif. En effet, des conditions sont requises justifiant la transmission d'informations à caractère secret (b).

a. La création d'un fondement légal du partage d'informations à caractère secret

La loi relative à la prévention de la délinquance prévoit dans « *les cas où l'aggravation de la situation d'une personne ou d'une famille, appelle l'intervention de plusieurs professionnels de l'action sociale, la transmission d'informations confidentielles au maire et au président du Conseil général* »¹⁸¹. Le maire a été placé au cœur du dispositif du secret professionnel partagé institué par la loi relative à la prévention de la délinquance. La loi a donné au maire les moyens juridiques nécessaires afin « *d'anticiper ou de détecter les évolutions de la délinquance [...] pour la mise en œuvre d'une politique efficace de prévention. Cela implique d'être en*

¹⁸¹ Circulaire N° NOR INT/K/07/00061/C du 9 mai 2007 concernant l'application des articles 8 et 10 de la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, préc. .

situation de rassembler des informations diverses et de les analyser »¹⁸². L'article 8 de la loi précitée institue un dispositif de coordination des professionnels de l'action sociale, d'une part, en autorisant le maire à désigner un coordonnateur afin d'améliorer l'efficacité et la continuité de l'action sociale (art. L. 121-6-2 du CASF), d'autre part, en donnant un fondement légal au partage d'informations à caractère secret entre les professionnels, et à la communication de ces informations au maire et au président du Conseil général, lorsqu'elles apparaissent nécessaires à l'exercice de leurs compétences. Ce dispositif de coordination et de partage d'informations à caractère secret confirme le maire dans son « *rôle de pivot de la politique de prévention de la délinquance* » institué par l'article 1^{er} de la loi relative à la prévention de la délinquance. Ce dispositif vise à respecter la répartition des compétences issues de l'acte II de la décentralisation concernant le rôle de chef de file du département en matière d'action sociale.

- b. Les conditions requises justifiant la transmission d'informations à caractère secret

Ce dispositif est constitué de quatre volets qu'il convient de rappeler pour connaître les limites de ce partage d'informations¹⁸³. Lorsqu'un travailleur social agit seul auprès d'une personne ou d'une famille, il est tenu de communiquer les informations au maire de la commune ou le président du Conseil général que lorsque l'aggravation des difficultés sociales, éducatives ou matérielles de cette personne ou de cette famille appelle l'intervention de plusieurs professionnels. S'il le juge nécessaire, le maire peut désigner un coordonnateur par les intervenants sociaux concernés, après consultation du président du Conseil général et accord de l'autorité dont relève le coordonnateur. En l'absence de désignation d'un coordonnateur, les professionnels intervenant auprès d'une même personne peuvent dorénavant échanger des informations confidentielles dans le cadre du secret partagé. La loi indique que « *les personnes qui interviennent auprès d'une même personne ou d'une même famille ne sont autorisées à partager entre elles des informations à caractère secret que dans le but d'évaluer la situation du ou des intéressés, de*

¹⁸² Rap. Sén. n° 132, décembre 2006, rapporteur J.-R. LECERF, p. 29, préc. .

¹⁸³ Circulaire N° NOR INT/K/07/00061/C du 9 mai 2007, préc..

déterminer les mesures d'action sociale nécessaires et les mettre en œuvre » (art. L. 121-6-2 du CASF). Enfin, « *la communication des informations confidentielles par le coordonnateur ou, en l'absence de désignation de celui-ci, par le professionnel intervenant seul, au maire et au président du Conseil général, doit être strictement nécessaires à l'exercice de leurs compétences* ».

Ce dispositif est fondé sur trois principes qui apportent des garanties nécessaires à sa mise en œuvre en s'appuyant sur la déontologie et les modes d'intervention des professionnels de l'action sociale, il concilie également le respect de la vie privée et la recherche d'une meilleure efficacité de l'action sociale et, il respecte les compétences confiées par la loi aux différentes collectivités territoriales. Il convient d'analyser ces différents principes pour connaître les limites du partage d'informations à caractère secret. Le principe de répartition des compétences entre le maire et le président du Conseil général sera traité dans la section 2 consacrée aux nouveaux pouvoirs du maire dans le cadre de l'action sociale.

2. Les garanties nécessaires à la mise en œuvre du dispositif

Le travailleur social intervenant auprès d'une famille en difficulté est confronté au problème de la transmission des informations à caractère secret à destination du maire et du président du Conseil général. Cet échange n'est pas systématique dans la mesure où il relève de la pratique professionnelle, de la déontologie (a). De plus, ce dispositif nécessite le respect de la vie privée des familles et il doit conduire à une meilleure efficacité de l'action sociale (b).

a. Le principe de déontologie et les modes d'intervention des professionnels de l'action sociale

L'article 8 de la loi précitée vise les « professionnels de l'action sociale » qui concernent « *les travailleurs sociaux chargés de l'accompagnement ou du suivi des personnes ou des familles en difficulté, les médiateurs sociaux et les autres professionnels de l'action sociale qui interviennent au service des familles, comme les assistants maternels, dont le rôle principal n'est pas d'assurer l'accompagnement ou le suivi des familles en difficulté, mais qui peuvent être amenés à connaître des*

situations difficiles, avec l'appui des services sociaux compétents » (art. L. 116-1 du CASF).

La décision de partager des informations confidentielles avec les autres professionnels concernés relève de l'appréciation de chacun d'entre eux. De plus, la décision de transmettre ou non une information confidentielle au maire et au président du Conseil général relève de la seule appréciation du coordonnateur ou du travailleur social. L'information du maire et du président du Conseil général n'est pas automatique, elle n'intervient que dans « *les cas d'aggravation des difficultés qui nécessitent l'intervention de plusieurs professionnels, afin de faciliter l'exercice de leurs compétences respectives* ». L'échange d'informations entre le professionnel, le maire et le président du Conseil général peut faire l'objet d'une information préalable de la personne ou de la famille en difficulté.

- b. Le respect de la vie privée et la recherche d'une meilleure efficacité de l'action sociale

Le dispositif impose aux travailleurs sociaux, au maire, au président du Conseil général ou de leurs représentants de respecter les dispositions prévues dans le code pénal relatives au secret professionnel. Ces dispositions énoncent une « *interdiction, sous peine de sanction, de la divulgation à des tiers des informations couvertes par le secret* » (art. 226-13 du code pénal et l'art. L. 121-6-2 alinéa 6). La consécration législative du secret partagé garantit la sécurité des échanges entre professionnels de l'action sociale (loi relative à la prévention de la délinquance). Il est différent du dispositif de partage d'informations prévues par la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance (art. 15).

Les travailleurs sociaux se voient appliquer deux textes ayant des objectifs distincts. Ils vont devoir concilier le texte visant à sanctionner les jeunes considérés comme des délinquants potentiels (loi relative à la prévention de la délinquance) et le texte visant à protéger l'enfant en danger (loi réformant la protection de l'enfance). La transmission d'informations n'implique pas la mise en œuvre d'un traitement automatisé de données à caractère personnel visant des difficultés sociales des personnes, lequel est régi par la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. Ainsi, la communication des informations à caractère secret

aux autorités locales a suscité de nombreuses interrogations notamment en ce qui concerne l'utilisation de ces données pour une utilisation autre que le travail social.

B. UNE UTILISATION DU TRAVAIL SOCIAL A DES FINS DE CONTROLE ET DE MAITRISE DES POPULATIONS EN DIFFICULTE

Au regard de la loi relative à la prévention de la délinquance, le travail social constitue un outil fondamental au service de l'ordre public (1). Toutefois, le législateur n'a pas manqué à encadrer juridiquement le dispositif de partage d'informations à caractère secret (2).

1. Une instrumentalisation du travail social au service de l'ordre public

La loi relative à la prévention de la délinquance crée un amalgame entre difficultés sociales et délinquance. Dans le cadre de la politique de prévention de la délinquance ces questions sont étroitement liées (a). De plus, les travailleurs sociaux se voient appliquer des dispositions prévues par deux textes législatifs à finalité distincte (b).

a. Les confusions créées par la loi relative à la prévention de la délinquance entre difficultés sociales et délinquance

La confiance constitue un outil indispensable du travailleur social. Or, la loi relative à la prévention de la délinquance contient des dispositions qui mettent à mal le secret professionnel. Ainsi, l'article L. 121-6-2 du CASF énonce que *« lorsqu'un professionnel de l'action sociale, définie à l'article L. 116-1, constate que l'aggravation des difficultés sociales, éducatives ou matérielles d'une personne ou d'une famille appelle l'intervention de plusieurs professionnels, il en informe le maire de la commune de résidence et le président du conseil général. L'article 226-13 du code pénal n'est pas applicable aux personnes qui transmettent des informations confidentielles dans les conditions et aux fins prévues au présent alinéa »*.

Ce texte en opposition avec la déontologie des professionnels de l'action sociale permettrait à ces derniers de délivrer des informations confidentielles aux autorités administratives. Le législateur crée une confusion entre difficultés sociales et

délinquance. Pourtant, les valeurs de l'action sociale ont été définies par la loi du 2 janvier 2002 comme devant tendre « à *promouvoir l'autonomie et la protection des personnes, la cohésion sociale, l'exercice de la citoyenneté, à prévenir les exclusions et à en corriger les effets* » (art. L. 116-1 du CASF).

De plus, ce dispositif méconnaîtrait le respect de la vie privée au sens de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme. La confidentialité est un principe fondamental du travail social, le travailleur social doit établir une relation de confiance avec la famille. Or, la loi relative à la prévention de la délinquance soumet la vie privée et familiale des personnes à un contrôle administratif. Ce texte obligerait les travailleurs sociaux à signaler des informations sensibles au maire, sachant que celui-ci constitue une autorité de police judiciaire. De ce fait, le maire se trouvera dans une situation délicate dans la mesure où il devra signaler les délits dont il a connaissance au procureur de la République. La confusion créée par la loi précitée entre protection des familles en difficulté et prévention de la délinquance est dangereuse, car si les travailleurs sociaux perdent la confiance des familles, c'est le travail social lui-même qui ne sera plus possible, et l'on passera d'une politique d'aide aux familles à une politique sécuritaire où les dispositifs de sécurité ont un seul objectif celui de cibler les familles en difficulté pour mieux les réprimer.

Le travail social est confronté à une autre problématique celle liée à l'articulation des dispositions prévues par la loi relative à la prévention de la délinquance et la protection de l'enfance notamment en ce qui concerne l'échange d'informations à caractère secret. Quelle posture devra adopter le travailleur social en présence de textes à finalité distincte ?

- b. Une difficile articulation des dispositions prévues par la loi relative à la prévention de la délinquance et la protection de l'enfance

Les travailleurs sociaux se voyaient reconnaître une liberté d'appréciation concernant la divulgation d'informations à caractère secret. La loi relative à la prévention de la délinquance a mis en place des obligations de parler alors que jusqu'à présent n'existaient que des possibilités. Ainsi, les intervenants sociaux sont amenés à informer le maire lorsque des difficultés sociales, éducatives ou matérielles

nécessitent l'intervention de plusieurs professionnels de l'action sociale. L'article L. 121-6-2 du CASF (loi relative à la prévention de la délinquance) encadre les possibilités de transmission d'informations confidentielles aux autorités administratives. La question est de savoir, comment ce texte s'articule-t-il avec les autres dispositions adoptées le même jour dans la loi réformant la protection de l'enfance ?

On relèvera qu'il n'y a pas d'obligation de prévenir préalablement les intéressés et a fortiori de demander leur autorisation pour échanger sur eux (art. L. 121-6-2 du CASF). La loi ne prévoit pas de sanction pour le non respect des obligations. Reste à articuler ces dispositions avec celles adoptées dans la loi réformant la protection de l'enfance sachant que dans ce cas il n'est pas prévu que le maire ou son représentant soit présent, et il faut prévenir préalablement la famille des échanges envisagés. On doit en déduire que le législateur en votant deux textes le même jour l'un sur l'action sociale en générale, l'autre sur la protection de l'enfance, a entendu faire du deuxième texte une exception au principe posé par le premier. Les deux textes de loi sont donc venus consacrer le principe de partage d'informations entre professionnels tout en posant des conditions strictes.

L'article L. 226-2-2 du CASF (loi sur la protection de l'enfance) énonce que *« par exception l'article 226-13 du code pénal, les personnes soumises au secret professionnel qui mettent en oeuvre la politique de protection de l'enfance définie à l'article L. 112-3 ou qui lui apportent leur concours sont autorisées à partager entre elles des informations à caractère secret afin d'évaluer une situation individuelle, de déterminer et de mettre en oeuvre les actions de protection et d'aide dont les mineurs et leur famille peuvent bénéficier. Le partage des informations relatives à une situation individuelle est strictement limité à ce qui est nécessaire à l'accomplissement de la mission de protection de l'enfance. Le père, la mère, toute autre personne exerçant l'autorité parentale, le tuteur, l'enfant en fonction de son âge et de sa maturité sont préalablement informés, selon des modalités adaptées, sauf si cette information est contraire à l'intérêt de l'enfant »*.

Le partage des informations doit être strictement limité à ce qui est nécessaire à l'accomplissement de la mission de protection de l'enfance. Le père, la mère, toute autre personne exerçant l'autorité parentale, le tuteur, l'enfant en fonction de son âge

et de sa maturité sont préalablement informés, selon des modalités adaptées, sauf si cette information est contraire à l'intérêt de l'enfant.

2. Le cadre juridique du partage d'informations à caractère secret

Le dispositif de partage d'informations à caractère secret nécessite la réunion de critères légaux afin d'éviter les dérives (a). L'action du travailleur social est légitimée par la protection des intérêts des personnes et des familles (b).

a. Les critères légaux

La circulaire du 9 mai 2007¹⁸⁴ du Ministère de l'intérieur a repris le cadre défini par le Conseil Constitutionnel¹⁸⁵ et elle a eu l'occasion d'apporter des précisions concernant ce dispositif. De plus, l'Association nationale des assistants de service social (ANAS) a émis des préconisations destinées aux intervenants sociaux pour trouver les moyens de limiter les dérives du partage d'informations à caractère secret. En visant la circulaire du 9 mai 2007, l'ANAS a attiré l'attention des travailleurs sociaux sur quatre fondements : légaux, méthodologiques, déontologiques et éthiques¹⁸⁶.

Concernant le fondement légal, dans sa décision n° 2007-553 DC du 3 mars 2007, le Conseil constitutionnel a apporté des précisions concernant l'article 8 de la loi relative à la prévention de la délinquance. L'objectif de l'article est défini comme étant « *mieux prendre en compte l'ensemble des difficultés sociales, éducatives et matérielles, et de renforcer l'efficacité de l'action sociale* ». En cas de partage d'informations entre les intervenants leur objectif ne peut être que « *évaluer leur situation, déterminer les mesures d'action sociale nécessaires et de les mettre en œuvre* ». Ce partage ne peut se faire seulement dans la mesure « *strictement*

¹⁸⁴ Circulaire n° NOR INT/K/07/00061/C du 9 mai 2007 concernant l'application des articles 8 et 10 de la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, préc. .

¹⁸⁵ Cons. const., DC n° 2007-553 DC du 3 mars 2007, préc. .

¹⁸⁶ Association nationale des assistants de service social (ANAS) concernant « *la loi de prévention de la délinquance : nouvelles préconisations aux professionnels sur le partage d'informations* » : www.anas.fr.

nécessaire à l'accomplissement de la mission d'action sociale ». Le professionnel qui intervient seul n'a pas à transmettre des informations au maire et au président du Conseil général que « *lorsque l'aggravation des difficultés sociales [...] appelle l'intervention de plusieurs professionnels* ». Encore, le maire et le président du Conseil général ne doivent recevoir que des informations « *strictement nécessaires à l'exercice de leurs compétences* ». L'article 8 de la loi permet une cohérence des interventions multiples mais seulement « *dans l'intérêt des personnes et des familles tout en conservant les garanties de confidentialité sur les informations à caractère personnel* ». Il est ainsi précisé que « *la transmission ou le partage d'informations à caractère secret vise, dans l'intérêt des personnes et des familles, à renforcer l'efficacité ou la continuité de l'action sociale dont elles bénéficient* ». Seul l'intérêt des personnes justifie un tel partage d'informations, s'il n'y a aucun intérêt pour celles-ci à ce que le maire ou le président du Conseil général soient informés, l'intervenant n'a donc pas à transmettre les informations. La seule « *aggravation des difficultés sociales* » n'apparaît donc pas comme un élément suffisant. L'ANAS préconise aussi que les transmissions d'informations doivent se faire par écrit afin que les personnes puissent faire valoir leur droit d'accès aux documents administratifs¹⁸⁷.

- b. La protection des intérêts des personnes et des familles justifiant la nécessité de partager des informations confidentielles

Concernant les fondements méthodologiques, les professionnels mettent en œuvre une méthodologie d'intervention qui se déroule en plusieurs étapes. Il revient au travailleur social de déterminer ce qui peut être défini comme « *aggravation des difficultés sociales* ». En pratique, il est difficile de constater l'aggravation d'une situation. L'intervention de plusieurs professionnels n'implique pas systématiquement une aggravation de la situation. L'objectif de l'intervention sociale est de trouver avec les personnes concernées les moyens de résoudre leurs difficultés. Le travailleur social « *contribue à créer les conditions pour que les personnes, les familles et groupes avec lesquels il travaille, aient les moyens d'être acteurs de leur*

¹⁸⁷ Lois n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, J.O. du 18 juillet 1978 p. 2851 et la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public, J.O. du 12 juillet 1979 p. 1711.

développement et de renforcer les liens sociaux et les solidarités dans leurs lieux de vie »¹⁸⁸.

D'un point de vue du code de déontologie, les professionnels de l'action sociale sont tenus de se conformer à certains nombres de devoirs, tels que le respect de la dignité de la personne (art. 1), la confidentialité et le secret professionnel (art. 3 et 4). Contrairement à la déontologie, l'éthique *« propose des éléments réflexifs à la quête de sens, mais elle est en même temps problématique car elle échappe à l'obligation de définir les prescriptions. L'éthique est essentiellement un questionnement permanent sur l'agir humain, et ce faisant elle est une des voies de la réhabilitation du sens du travail social. L'éthique est à la fois une philosophie de l'action et un questionnement critique permanent sur la pratique »¹⁸⁹.*

La question est de savoir si les travailleurs sociaux sont-ils missionnés par la puissance publique au nom de la défense de l'enfance ou au nom de celle de l'ordre public ? En pratique, il est impossible de demander à ces travailleurs sociaux de protéger les intérêts de l'enfant et défendre l'ordre public. La Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) a estimé dans son avis du 13 juin 2006 que *« si le maire a vocation à connaître de façon ponctuelle, des données sur les personnes sollicitant des aides sociales facultatives qui relèvent traditionnellement de ses compétences, il n'a pas à être rendu systématiquement destinataire des informations que les professionnels de l'action sociale sont conduits à recueillir auprès des personnes et des familles en difficulté dans le cadre des relations de confiance qu'ils nouent avec elles et des garanties de confidentialité qu'ils leur apportent. Le fait que désormais le maire pourrait accéder à ces informations sociales sensibles est de nature à remettre en cause ces relations de confiance et l'efficacité de l'action sociale entreprise ».*

Le cadre juridique posé par la décision du Conseil constitutionnel, la circulaire du Ministère de l'intérieur, ainsi que les fondements éthiques, déontologiques et méthodologiques donnent aux professionnels de l'action sociale une liberté de choix

¹⁸⁸ Arrêté du 29 juin 2004 relatif au diplôme d'Etat d'assistant de service social, J.O. du 23 juillet 2004 p. 13209.

¹⁸⁹ B. BOUQUET, « Accompagnement social et éthique » - Responsabilité et accompagnement social, *Revue Française de Service Social*, N° 223-224 – 2006 – 2007.

afin de ne pas faire de la loi relative à la prévention de la délinquance un outil administratif de contrôle social et familial. En tant que coordonnateur de la politique de prévention de la délinquance, le maire demeure le destinataire des informations à caractère secret. Cette légitimité s'impose à tous les détenteurs d'informations pour remédier au problème de délinquance qui est une priorité gouvernementale. Le partage d'informations à caractère secret constitue un véritable outil de contrôle social et familial.

CHAPITRE DEUXIEME : L'INFORMATION DU MAIRE, CLEF DE VOUTE DE LA POLITIQUE DE PREVENTION DE LA DELINQUANCE : UN VERITABLE CONTROLE SOCIAL ET FAMILIAL

La question du secret professionnel est devenue source d'inquiétudes pour beaucoup de professionnels oeuvrant dans le secteur social. Les affaires de maltraitance ou d'abus sexuels visant des enfants ont conduit le législateur à obliger les professionnels à révéler des informations considérées comme préoccupantes. Ainsi, ceux-ci sont partagés entre la nécessité de préserver les informations à caractère secret et le risque d'être poursuivis pour ne pas avoir dévoilé une information qui aurait pu éviter un agissement répréhensible.

Le secret professionnel est une obligation de se taire pénalement sanctionnée qui s'impose à de nombreux professionnels relevant du secteur médical ou social. Toutefois, le secret professionnel a subi un aménagement par le législateur. Ainsi, ce dernier a consacré la notion de secret partagé reconnue par les deux lois du 5 mars 2007 relatives à la prévention de la délinquance et la protection de l'enfance. De plus, le droit pénal a imposé à chaque citoyen des obligations de divulgation dans des domaines de plus en plus nombreux. Pour les professionnels tenus au secret professionnel, il existe deux obligations contradictoires, celle de se taire et celle de révéler. Cette situation entraîne des difficultés concernant la position à adopter par le professionnel dans chaque situation.

Ainsi, le législateur a laissé une liberté d'appréciation aux professionnels. Toutefois, il appartient à ces derniers d'informer les autorités lorsqu'ils estiment que les informations qu'ils ont en leur possession sont jugées préoccupantes. Dorénavant, les deux textes législatifs du 5 mars 2007 ont instauré la notion de secret partagé, on peut alors se poser la question de savoir dans quelles circonstances les professionnels de l'action sociale peuvent-ils ou doivent-ils révéler des informations confidentielles ?

Le maire est devenu le destinataire des informations provenant des familles en difficulté. De plus, le législateur a confié au maire des compétences en matière sociale. Il est amené à exercer cette compétence en respectant les prérogatives du président du Conseil général. En effet, la prévention de la délinquance ne constitue pas l'objectif principal de l'action sociale. Toutefois, il appartient à celle-ci de participer activement à la nouvelle mission de lutte contre la délinquance. En effet, nous avons pu constater que l'environnement social peut être un élément déclencheur des phénomènes de délinquance. De ce fait, la loi relative à la prévention de la délinquance précise que, dorénavant, le Conseil général « *concourt aux actions de prévention de la délinquance dans le cadre de ses compétences d'action sociale* » (art. L. 3214-1 modifié CGCT et art. L. 121-2 4° CASF). Le législateur, dans une logique partenariale, a créé une confusion des rôles institutionnels concernant les compétences dévolues au maire, au président du Conseil général.

Ainsi les nouvelles compétences du maire dans le domaine de l'action sociale placent celui-ci au cœur du dispositif de partage d'informations à caractère secret. Ainsi, les professionnels de l'action sociale doivent choisir entre l'obligation de se taire ou révéler l'information (Section 1). Les nouveaux pouvoirs confiés au maire dans le domaine de l'action sociale entraînent nécessairement un risque de confusion des rôles institutionnels (Section 2).

SECTION 1 : LE SECRET PROFESSIONNEL PARTAGE : D'UNE OBLIGATION DE SE TAIRE A LA REVELATION

La loi relative à la prévention de la délinquance accorde une importance à la prévention fondée sur l'action sociale et éducative en s'intéressant à l'environnement social de l'individu (prévention sociale). Ainsi, elle prévoit dans « *les cas où l'aggravation de la situation d'une personne ou d'une famille, appelle l'intervention de plusieurs professionnels* », la désignation d'un coordonnateur par le maire. De plus, elle organise le partage des informations à caractère secret entre les professionnels de l'action sociale, et la transmission d'informations confidentielles au maire et au président du Conseil général.

Le dispositif se doit de concilier le respect de la vie privée et l'efficacité de l'action sociale. Ainsi, l'article 8 de la loi relative à la prévention de la délinquance a apporté des précisions sur les possibilités de transmission d'informations dans le code de l'action sociale et des familles (art. L. 116-1 et art. L. 121-6-2), ainsi que le code pénal (art. 226-13 et art. 226-14). Les professionnels de l'action sociale ont la possibilité de transmettre des informations à caractère secret (Paragraphe I). Toutefois, il est prévu des limites dans l'intérêt des personnes et des familles en difficulté (Paragraphe II).

PARAGRAPHE I : LE PARTAGE D'INFORMATIONS A CARACTERE SECRET

Avant l'entrée en vigueur des deux lois adoptées le même jour¹⁹⁰, des contradictions existaient dans l'ancien code pénal, d'une part, l'article 378 du code pénal, qui énonçait à la fois une obligation de silence et une possibilité de révéler certaines informations, et, d'autre part, les articles 62 et 63 qui imposaient une obligation de dénonciation. L'année 2007 a marqué un retournement de situation inattendue en consacrant la notion de secret partagé. Dorénavant, le législateur a reconnu un droit de parler aux professionnels de l'action sociale (A) et a placé le maire au cœur du dispositif du secret professionnel partagé (B).

¹⁹⁰ Loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, J.O. du 6 mars 2007 p. 4215 et la loi n° 2007-297 relative à la prévention de la délinquance, préc..

A. LE SECRET PROFESSIONNEL PARTAGE : UN DROIT DE PARLER RECONNU AUX PROFESSIONNELS DE L'ACTION SOCIALE

Le secret professionnel est protégé et la divulgation d'informations à caractère secret est pénalement sanctionné (1). Toutefois, le législateur a autorisé dans certaines situations des obligations de signalement dans l'intérêt des personnes (2).

1. La violation du secret professionnel : un manquement pénalement sanctionné

La divulgation d'informations à caractère secret porte nécessairement atteinte à la vie privée d'autrui (a). Ainsi, l'article 226-13 du nouveau code pénal a posé un principe d'interdiction de révéler une information à caractère secret (b).

a. La notion de vie privée

L'article énonce que « *chacun à droit au respect de sa vie privée. Les juges peuvent, sans préjudice de la réparation du dommage subi, prescrire toutes mesures, telle que séquestre, saisie et autres, propres à empêcher ou faire cesser une atteinte à l'intimité de la vie privée ; ces mesures peuvent, s'il y a urgence, être ordonnées en référé* ». Pour la jurisprudence, est ainsi « *illicite toute immixtion dans la vie privée d'autrui* »¹⁹¹.

Le secret professionnel, notion de droit pénal, se distingue du devoir de confidentialité ou de discrétion qui relève du droit civil ou administratif. Le manquement à une obligation de discrétion donne lieu à une condamnation civile ou administrative et entraîne des sanctions disciplinaires, alors que la violation du secret professionnel entraîne une condamnation pénale. La distinction entre la violation du secret professionnel et la violation de l'obligation de discrétion est importante pour connaître le régime de responsabilité à engager si un dommage a été causé. Dans le premier cas, c'est le travailleur social qui assumera personnellement la

¹⁹¹ CA Toulouse, 15 janvier 1991, *Association régionale pour la sauvegarde de l'enfant, de l'adolescent et de l'adulte, c/ Hoyer et autres*, RDSS, 1992, p. 132, obs. J.-M. LHUILLIER ; Cass. Civ. 1^{ère}, 6 mars 1996, *D.*, 1997, note RAVANAS, p. 7.

condamnation pénale. Dans le second cas, c'est l'employeur, au titre de la responsabilité civile ou administrative, qui sera déclaré responsable¹⁹².

- b. L'article 226-13 du NCP : l'interdiction de révéler une information à caractère secret

En 1994, l'entrée en vigueur du nouveau code pénal, a inséré un nouvel article 226-13 qui se substitue à l'article 378 du code pénal. Ce nouvel article prévoit une « *interdiction de révéler une information à caractère secret à toute personne qui en est dépositaire, soit par état ou par profession, soit en raison d'une fonction ou d'une mission temporaire* » (art. 226-13 du code pénal). Ainsi, dans sa nouvelle rédaction, l'article 226-13 a modifié la notion de « secrets confiés » par « informations à caractère secret ».

Le nouveau code pénal a réservé une place importante au secret professionnel, le législateur a tenté de clarifier les incertitudes prévues par l'ancien code pénal (art. 378, art. 62 et 63). En effet, les articles 434-1 et 434-3 du nouveau code pénal, concernant respectivement les délits de non-dénonciation de crime et de non-dénonciation de sévices et mauvais traitement infligés à des mineurs de quinze ans prévoient une exception au profit des personnes tenues au secret professionnel. De plus, l'article 226-14 du code pénal, qui regroupe l'ensemble des exceptions au secret professionnel, autorise ces dernières à lever le secret dans le cas de « *privations ou sévices infligés à un mineur de quinze ans ou une personne vulnérable* ». Ainsi, le travailleur social est autorisé à dénoncer certaines situations sans engager sa responsabilité pénale. Toutefois, le législateur a apporté une limite obligeant les personnes à parler par la création d'une infraction de non assistance à personne en péril (art. 223-6 du c. pén.).

2. L'obligation de signalement des informations à caractère secret dans l'intérêt des personnes

Dans certaines situations, le législateur a reconnu aux professionnels une possibilité de parler dans un souci de préserver l'ordre public (a). Toutefois, il convient

¹⁹² J.-M. LHUILLIER, « La responsabilité des professionnels de l'action sociale », supplément *ASH*, décembre 2005, p. 14.

d'apporter des précisions concernant la notion d'informations à caractère secret qui ne fait l'objet d'aucune définition légale (b).

a. La nécessité de préserver l'ordre public

Le législateur a reconnu une liberté d'appréciation aux personnes concernant la divulgation d'informations à caractère secret. Le droit actuel a pris en considération la difficulté des travailleurs sociaux à dévoiler des informations. En effet, la confidentialité constitue un outil important du travail social. Ainsi, pour qu'une personne en difficulté accepte de partager une information confidentielle avec le professionnel qui l'accompagne, il faut qu'elle soit assurée que les informations confiées ne soient détournées de leur objet. Toutefois, il existe des cas où les professionnels ne disposent pas d'une liberté d'appréciation. Ainsi, la lutte contre les mauvais traitements sur l'enfant prime sur la possibilité de garder le silence. Ainsi, la question est toujours pour le professionnel, celle de connaître son positionnement face à la personne. Doit-il sauvegarder l'intérêt privé ou protéger l'intérêt public ?

L'entrée en vigueur des deux lois aux finalités distinctes, la loi réformant la protection de l'enfance et celle relative à la prévention de la délinquance a apporté des précisions concernant la possibilité de partager les informations à caractère secret. Pour la première, les informations sont partagées, sauf exceptions, entre des professionnels tenus au secret professionnel et participant à une mission strictement nécessaire à l'accomplissement de la mission (la protection de l'enfance), pour la deuxième, elles le sont entre plusieurs professionnels et un coordonnateur, à charge pour lui d'informer le maire. Dans cette situation, le champ de la mission est beaucoup plus large visant « *l'aggravation des situations, sociales, éducatives ou matérielles* ». L'objectif principal de la loi relative à la prévention de la délinquance est d'étendre le champ des prérogatives confiées au maire dans le seul but de rendre efficace les dispositifs prévus dans le cadre de la lutte contre la délinquance.

b. La notion d'information à caractère secret

Il convient d'apporter des précisions sur la notion d'information à caractère secret, car l'article 226-13 du code pénal ne donne aucune définition. De plus, pour être professionnel le secret doit donc avoir été connu dans le cadre de fonctions

professionnelles. Le professionnel reçoit trois types d'informations, qui ne sont pas toutes soumises au secret professionnel. D'une part, les informations à caractère public, qui peuvent être communiquées librement. D'autre part, les informations à caractère privé ne doivent en aucun cas être divulguées, quel que soit leur mode d'obtention. Et enfin, les informations à caractère professionnel peuvent être révélées dans le cadre de l'exercice du secret partagé¹⁹³.

L'article 226-13 du code pénal concerne les personnes qui sont dépositaires d'informations confidentielles « *soit par état ou par profession, soit en raison d'une fonction ou d'une mission temporaire* ». Pour que l'infraction soit constituée, le professionnel doit être tenu au secret soit en raison de son état (situation de droit ou de fait), soit en raison de sa profession (activité habituellement exercée par une personne), soit par sa fonction (activité que doit exercer une personne au sein d'un organisme ou une institution), soit par sa mission temporaire (activité ponctuelle qui se différencie de la profession qui constitue une activité habituelle). La loi relative à la prévention de la délinquance organise également un partage d'informations confidentielles lorsque plusieurs professionnels de l'action sociale interviennent auprès d'une même personne ou d'une même famille.

B. LE MAIRE AU CŒUR DU DISPOSITIF DU SECRET PROFESSIONNEL PARTAGE

Le maire et le président du Conseil général doivent être informés lorsque plusieurs professionnels de l'action sociale interviennent au sein d'une famille en difficulté (1). La transmission d'informations à ces autorités inquiète fortement les travailleurs sociaux notamment sur les risques de délation (2).

1. L'intervention de plusieurs professionnels de l'action sociale au sein d'une famille en difficulté

Le travailleur social peut communiquer des informations à caractère secret lorsqu'il constate une aggravation des difficultés sociales, éducatives et matérielles (a). Cette information n'est transmise à l' élu que dans le cadre strictement nécessaire à l'exercice de ses compétences (b).

¹⁹³ « Le secret professionnel des travailleurs sociaux », *ASH*, juin 2008.

a. La nécessité d'aggravation des difficultés sociales, éducatives et matérielles

L'article L. 121-6-2 du code de l'action sociale et des familles est issu de la loi relative à la prévention de la délinquance. Cette disposition énonce que tout professionnel de l'action sociale intervenant auprès d'une personne ou d'une famille doit informer le maire de la commune de résidence et le président du Conseil général lorsqu'il « *constate que l'aggravation des difficultés sociales, éducatives ou matérielles appelle l'intervention de plusieurs professionnels* ». Cette disposition ne prévoit aucune sanction dans le cadre du dispositif du secret partagé. Ainsi, les professionnels sont autorisés dans ce cadre à divulguer aux autorités administratives « *les informations confidentielles qui sont strictement nécessaires à l'exercice de leurs compétences* ». Ces informations ne peuvent être transmises à des tiers sous peine de sanctions prévues à l'article 226-13 du code pénal pour violation du secret professionnel (art. L. 121-6-2, al. 6 du CASF).

b. La transmission des informations confidentielles strictement nécessaires à l'exercice de la compétence de l'élu

Lorsque « *l'efficacité et la continuité de l'action sociale le rendent nécessaire* », le maire doit désigner un coordonnateur parmi les professionnels concernés, après accord de l'autorité dont il relève et consultation du président du Conseil général. Si tous les professionnels concernés relèvent de l'autorité du président du Conseil général, le maire désigne le coordonnateur proposé par ce dernier. Le coordonnateur ou en l'absence de désignation de celui-ci, le professionnel intervenant seul sont autorisés à révéler au maire et au président du Conseil général « *les informations confidentielles strictement nécessaires à l'exercice de leurs compétences* ».

2. Les enjeux du dispositif du secret partagé

La notion d'« *aggravation des difficultés sociales, éducatives ou matérielles* » est large et mal définie (a). Dans le cadre de ce dispositif de partage d'informations, le législateur vise l'ensemble des professionnels de l'action sociale (b).

a. La notion d'aggravation des difficultés sociales, éducatives ou matérielles

La transmission d'informations confidentielles aux autorités administratives inquiète tout particulièrement les travailleurs sociaux. La question concernant la confidentialité est délicate pour les petites communes. En effet, la commune exerce sa compétence dans le domaine au sein des centres communaux d'action sociale. On peut constater que la confidentialité au sein de cette structure locale de proximité n'est pas toujours respectée. Cette situation nous conduit à nous poser de nombreuses questions. Que feront les maires des informations transmises ? Ne seront-elles jamais utilisées à l'encontre des populations qui posent des difficultés ? De plus, la notion « *d'aggravation des difficultés sociales, éducatives ou matérielles* » d'une personne est large. La définition donnée par le législateur implique toutes les situations sociales vont conduire les professionnels de l'action sociale à divulguer les informations au maire.

b. La notion de professionnels de l'action sociale

La notion de « *professionnel de l'action sociale* » est définie à l'article L. 116-1 du code de l'action sociale et des familles qui énumère les professionnels de l'action sociale parmi lesquels nous pouvons trouver les travailleurs sociaux, les médiateurs sociaux ou encore les autres professionnels de l'action sociale. D'une part, les travailleurs sociaux sont chargés de l'accompagnement ou du suivi des personnes ou des familles en difficulté tels que les assistants de service social, les éducateurs spécialisés, les conseillers en économie sociale et familiale, les techniciens de l'intervention sociale et familiale, les aides à domicile et les assistants familiaux. D'autre part, les médiateurs sociaux sont en contact direct avec les personnes tels que les agents locaux de médiation sociale, les agents de médiation sociale et culturelle, les agents d'ambiance et les correspondants de nuit. Et enfin, les autres professionnels de l'action sociale qui interviennent au service des familles concernent les assistants maternels. Ainsi, le partage d'informations confidentielles entre professionnels de l'action sociale a pour objectif de permettre de coordonner l'action des différents intervenants sociaux.

L'obligation d'information du maire a suscité de nombreuses interrogations. En effet, l'information dévoilée au maire peut être détournée de son contexte pour devenir un outil administratif de contrôle social et familial. De ce fait, le législateur a posé des limites à ce dispositif de partage d'informations afin d'éviter les abus de pouvoir des autorités locales.

PARAGRAPHE II : LES LIMITES DU SECRET PROFESSIONNEL PARTAGE

Il convient de souligner que le Conseil constitutionnel a validé la loi relative à la prévention de la délinquance¹⁹⁴. Les juges de la Cour suprême ont apporté des précisions concernant l'article 8 de la loi relative à la prévention de la délinquance. Les députés et les sénateurs de l'opposition reprochaient à cette nouvelle disposition de porter atteinte au droit au respect de la vie privée et familiale. Mais pour les juges, le dispositif mis en place « *ne méconnaît aucun principe constitutionnel ni aucune liberté fondamentale* ». Toutefois, les juges ont apporté des limites pour éviter les transmissions d'informations systématiques. Le maire devient le destinataire d'informations « *strictement nécessaire à l'accomplissement de la mission de l'action sociale* » (A). La question de la transmission des informations à caractère secret nous conduit à nous interroger sur la possibilité ou l'obligation de parler des professionnels de l'action sociale (B).

A. LES LIMITES POSES PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL : LE MAIRE DESTINATAIRE D'INFORMATIONS « STRICTEMENT NECESSAIRE A L'ACCOMPLISSEMENT DE LA MISSION D'ACTION SOCIALE »

Le secret professionnel doit être protégé car il constitue une composante du droit au respect de la vie privée (1). Il convient d'apporter des précisions concernant les notions de partage et de transmission des informations à caractère secret (2).

¹⁹⁴ Loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 et décision du Cons. const., DC n° 2007-553 du 3 mars 2007, J.O. du 7 mars 2007, préc. .

1. Le secret professionnel : une composante du droit au respect de la vie privée

Le droit au respect de la vie privée est une liberté garantie par la Constitution (a). Au nom de l'intérêt général, le législateur peut autoriser des restrictions aux libertés publiques (b).

a. Le droit au respect de la vie privée : une liberté constitutionnellement garantie

Le 26 février 2007, le Conseil constitutionnel a été saisi de la loi relative à la prévention de la délinquance par l'opposition¹⁹⁵. Les sénateurs et députés contestaient la conformité à la Constitution des articles 8, 55, 57 et 60. Les requérants reprochaient à ces dispositions d'être entachées d'incompétence négative et de porter atteinte à la liberté personnelle et méconnaissaient l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 qui implique le droit au respect de la vie privée. De plus, les requérants ont évoqué le dixième et le onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 : « *La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement. Elle garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence* ». Au motif qu'il appartenait au législateur d'assurer la conciliation entre d'une part, l'exercice des libertés constitutionnellement garanties, au nombre desquelles figure le droit au respect de la vie privée, et d'autre part, les exigences de solidarité découlant du dixième et onzième alinéa du Préambule de 1946. La Haute juridiction a énoncé que le législateur a apporté assez de précisions et que l'article 34 autorise celui-ci à fixé des règles concernant « *les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques* », et, s'agissant du secret professionnel, « *la détermination des crimes et délits ainsi que des peines qui leur sont applicable* ».

¹⁹⁵ DC n° 2007-553 du 3 mars 2007, J.O. du 7 mars 2007, préc., v. également, « Prévention de la délinquance : les neuf sages valident la loi tout en rappelant les limites du secret partagé », *ASH*, 9 mars 2007, n° 2497, p. 5.

- b. L'intérêt général : une condition de constitutionnalité permettant d'autoriser les restrictions législatives

Le législateur peut prévoir le partage et la transmission de données personnelles entre organismes publics ou personnes privées investies de missions d'intérêt général, même sans le consentement des intéressés, justifié par un motif d'intérêt général lié à des exigences constitutionnelles telle que la sauvegarde de l'ordre public. Le dispositif du secret partagé doit comporter des limites afin de concilier la poursuite de ce but et la liberté proclamée par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, laquelle implique le droit au respect de la vie privée des personnes concernées¹⁹⁶.

Les juges ont estimé que le législateur n'a pas méconnu « *la nécessité d'opérer la conciliation qui lui incombait entre, d'une part, les exigences constitutionnelles relatives à la solidarité sociale et, d'autre part, l'exercice des libertés constitutionnellement garanties, au nombre desquelles figure le respect de la vie privée, protégée par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789* ». Le partage d'informations n'est possible que si « *l'aggravation des difficultés sociales, éducatives ou matérielles d'une personne ou d'une famille appelle l'intervention de plusieurs professionnels* » et pour les seules informations confidentielles qui sont « *strictement nécessaires à l'exercice des compétences* » des autorités administratives et des professionnels de l'action sociale.

- 2. La distinction entre le partage et la transmission d'informations à caractère secret

Le droit actuel distingue l'information partagée, entre professionnels d'une équipe définie (a) et, l'information transmise, c'est-à-dire communiquée de manière unilatérale par le travailleur social à une personne déterminée, comme le maire ou le président du Conseil général (b).

¹⁹⁶ Cons. const., DC n° 93-325 du 13 août 1993 (considérant 121), DC n° 98-405 du 29 décembre 1998 (cons. 60), DC n° 99-416 du 23 juillet 1999 (cons. 46 et 47), DC n° 2003-484 du 20 novembre 2003 (cons. 20 à 23), DC n° 2004-504 du 12 août 2004 (cons. 5, 7 et 8) et DC n° 2005-532 du 19 janvier 2006 (cons. 10 et 18 à 21).

a. Le partage d'informations entre professionnels de l'action sociale

Le partage d'information avait été reconnu entre professionnels de santé par la loi du 2 mars 2002 sur le droit des malades. Ainsi, l'article L. 1110-4 du code de la santé publique dispose que « *deux ou plusieurs professionnels de santé peuvent toutefois, sauf opposition de la personne dûment avertie, échanger des informations relatives à une même personne prise en charge, afin d'assurer la continuité des soins ou de déterminer la meilleure prise en charge sanitaire possible. Lorsque la personne est prise en charge par une équipe de soins dans un établissement de santé, les informations la concernant sont réputées confiées par le malade à l'ensemble de l'équipe* ». On peut constater que le législateur a apporté des limites au partage d'informations. Ainsi, le partage d'informations a été reconnu pour la première fois mais il a été encadré par quatre conditions. Il doit se faire entre professionnels de santé, suivre une même personne, avoir l'accord éclairé du malade et avoir un objectif thérapeutique¹⁹⁷.

Dans le même esprit, la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance a autorisé les personnes soumises au secret professionnel à partager des informations confidentielles. Le législateur a apporté des limites en prévoyant que le dispositif de partage du secret professionnel doit se faire dans le cadre de la mission de protection de l'enfance confiée aux travailleurs sociaux, pour évaluer une situation individuelle et mettre en œuvre des actions de protection et d'aide. De plus, les informations partagées doivent être « *strictement limitées à ce qui implique la mission de protection* ». La personne soumise au secret professionnel est tenue d'informer au préalable les représentants légaux, sauf intérêt contraire de l'enfant. Si l'une des conditions n'est pas remplie, il s'agit d'une violation du secret professionnel et sanctionnée par le code pénal.

La loi relative à la prévention de la délinquance prévoit un partage d'informations dans des conditions assez proches de celles prévues par la loi réformant la protection de l'enfance mais qui comporte des différences. Le professionnel doit

¹⁹⁷ P. VERDIER et L. DOURGNON, « Le secret professionnel est-il opposable au maire et au président du Conseil général ? », Guide de l'accès aux informations sur la vie privée des personnes à l'usage des élus et des chefs de services.

intervenir auprès de la même personne ou famille, évaluer une situation, déterminer des mesures d'action sociale nécessaire. Le partage d'informations est limité à ce qui est « *strictement nécessaire à l'accomplissement de la mission d'action sociale* ». Dans ce texte, l'information des intéressés n'est pas prévue contrairement au partage d'informations prévu en matière de protection de l'enfance où la personne soumise au secret professionnel peut encourir une sanction pénale.

Le partage d'information n'est possible qu'au sein d'une même équipe de professionnels. Ainsi, la transmission d'informations à l'élu ne doit pas impliquer les chefs de service, les membres du conseil d'administration d'un établissement qui ne sont pas concernés par le dispositif du partage d'informations. Ainsi, la Cour d'Appel d'Orléans a eu l'occasion de rappeler que « *si l'assistante sociale se trouve dans un rapport de subordination et de dépendance vis-à-vis de ses supérieurs hiérarchiques, elle doit être, sur le plan du secret professionnel concernant ses activités, considérée comme complètement indépendante à leur égard* »¹⁹⁸.

b. La transmission d'informations à caractère secret aux élus locaux

En présence d'aggravation des difficultés d'une famille, le professionnel doit prendre une décision de transmettre ou non l'information à l'élu. Il ne s'agit pas de partage mais de transmission d'informations¹⁹⁹. C'est seulement le professionnel qui a l'initiative de transmettre cette information à l'élu. Aucun texte n'autorise le maire à interroger le professionnel et celui-ci n'est pas dans l'obligation de lui répondre. La rédaction de la loi pourrait laisser penser que le partage ou la transmission d'informations serait obligatoires. Malgré l'utilisation des termes « *il en informe* », la transmission de l'information reste facultative car non pénalement sanctionnée. Il aurait fallu que le législateur indique plutôt « *il peut en informer* », ce qui éviterait de mettre en faute les professionnels. La rédaction des articles concernant le dispositif du secret partagé ne comporte pas suffisamment de précision ce qui conduit les professionnels de l'action sociale à ne pas connaître avec certitude la position à adopter.

¹⁹⁸ CA d'Orléans (en retour de cassation) 12 décembre 1982.

¹⁹⁹ P. VERDIER et L. DOURGNON, « Le secret professionnel est-il opposable au maire et au président du Conseil général ? », guide de l'accès aux informations sur la vie privée des personnes à l'usage des élus et des chefs de service, préc..

B. LA REVELATION DU SECRET PROFESSIONNEL : UN CHOIX DE PARLER OU UNE OBLIGATION ABSOLUE ?

La levée du secret professionnel a été reconnue aux professionnels de l'action sociale (1). Le législateur a créé des situations où le professionnel de l'action sociale a une obligation d'agir en signalant aux autorités administratives les informations préoccupantes dont ils ont connaissance (2).

1. La levée du secret professionnel : une possibilité reconnue aux professionnels de l'action sociale

Le secret professionnel implique une obligation de se taire à l'égard des professionnels de l'action sociale. Toutefois, le législateur a apporté des exceptions autorisant ces derniers à parler (a). Les professionnels de l'action sociale ne pourront pas faire l'objet de condamnation pénale pour dénonciation ou non dénonciation de faits constitutifs d'infraction pénale (b).

- a. Les exceptions légales à l'obligation de se taire

Aucune définition légale n'est donnée à la notion de secret professionnel. L'article 226-13 du code pénal prévoit seulement des sanctions pénales en cas de manquement à cette obligation. Dans certaines hypothèses, la loi prévoit des exceptions à l'obligation de se taire, lesquelles se trouvent énoncées à l'article 226-14 du code pénal. Ainsi, l'article 226-14 du code pénal énumère trois situations où la levée du secret est possible sans être assortie d'une sanction pénale. L'article 226-14 1° énonce que « *celui qui informe les autorités judiciaires, médicales ou administratives de privations ou de sévices, y compris lorsqu'il s'agit d'atteintes ou de mutilations sexuelles, dont il a eu connaissance et qui ont été infligés à un mineur ou à une personne qui n'est pas en mesure de se protéger en raison de son âge ou de son incapacité physique ou psychique* », n'engage pas sa responsabilité pénale. Sont concernés tous les professionnels tenus au secret qui ont constaté les mauvais traitements à l'occasion de l'exercice de leur profession.

L'article 226-13 du code pénal ne s'applique pas au médecin qui, avec l'accord de la victime, porte à « *la connaissance du procureur de la République les sévices ou privation qu'il a constatés, sur le plan physique ou psychique, dans l'exercice de sa profession et qui lui permettent de présumer que des violences physiques, sexuelles ou psychiques de toute nature ont été commises* ». Lorsque la victime est « *un mineur ou une personne qui n'est pas en mesure de se protéger en raison de son âge ou de son incapacité physique ou psychique, son accord n'est pas nécessaire* » (article 226-13 2° du code pénal). Contrairement à la première hypothèse, celle-ci ne se limite pas seulement aux présomptions de violences sexuelles mais concerne un plus grand nombre d'infractions. La loi n° 2004-1 du 2 janvier 2004 relative à l'accueil et à la protection de l'enfant a ajouté les privations aux sévices et la loi relative à la prévention de la délinquance, le signalement des sévices et privations infligés à toute personne vulnérable.

La loi du 29 août 2002²⁰⁰ a posé un principe d'obligation d'information afin de « *permettre aux personnels soumis au secret professionnel d'informer les autorités qu'une personne dangereuse pour elle-même ou pour la société détient une arme* ». La loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure a transformé cette obligation en simple faculté. Ainsi, les professionnels de santé ou de l'action sociale peuvent informer le préfet ou, à Paris, le, préfet de police, « *du caractère dangereux pour elles-mêmes ou pour autrui des personnes qui les consultent et dont ils savent qu'elles détiennent une arme ou qu'elles ont manifesté leur intention d'en acquérir une* ». Sont donc concernés par cette dérogation les médecins et les travailleurs sociaux. Seul le préfet ou, à Paris, le préfet de police, peut être le destinataire de l'information

²⁰⁰ Loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure, J.O. du 30 août 2002, p. 14398.

- b. L'absence de condamnation pénale à l'égard des professionnels de l'action sociale pour dénonciation ou non-dénonciation de faits constitutifs d'infraction pénale

Au regard de l'article 226-14 du code pénal, le professionnel qui informe les autorités compétentes en respectant les conditions prévues par la loi, ne peut faire l'objet d'aucune sanction disciplinaire. Dans sa rédaction antérieure à la loi du 2 janvier 2004, l'article 226-14 interdisait les poursuites disciplinaires pour les seuls médecins, auteurs d'un signalement entrant dans le cadre de la deuxième exception légale. Ces derniers faisaient l'objet de poursuites et de sanctions par le conseil de l'ordre en cas de non-reconnaissance de mauvais traitements après enquêtes ou de jugement de relaxe.

Le code pénal réprime les délits de non-dénonciation de crime et non-dénonciation de mauvais traitements. Tout citoyen a le devoir d'apporter son soutien à la justice en informant les autorités de crimes dont il a connaissance afin de concourir au maintien de la sécurité. En revanche, le code pénal prévoit expressément une dérogation au profit des personnes assujetties au secret professionnel. Aux termes de l'alinéa 1^{er} de l'article 434-1 du code pénal, « *quiconque ayant connaissance d'un crime dont il est encore possible de prévenir ou de limiter les effets, ou dont les auteurs sont susceptibles de commettre de nouveaux crimes qui pourraient être empêchés, n'informe pas les autorités judiciaires ou administratives est puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende* ».

L'article 434-3 du code pénal a prévu les mêmes sanctions à l'égard des personnes qui ne signaleraient pas aux autorités judiciaires ou administratives « *des privations, des mauvais traitements ou des atteintes sexuelles infligés à un mineur de quinze ans ou une personne qui n'est pas en mesure de se protéger en raison de âge, d'une maladie, d'une infirmité, d'une déficience physique ou psychique ou d'un état de grossesse, et dont elle a eu connaissance* ».

De plus, le code pénal prévoit des exceptions pour les personnes tenues au secret professionnel. Ainsi, l'article 434-1 énonce dans son dernier alinéa que « *son également exceptées des dispositions du premier alinéa les personnes astreintes au secret dans les conditions prévues par l'article 226-13* ». Les personnes tenues au secret professionnel ne devraient pas pouvoir être condamnées sur ce fondement.

Dans ce cas, les professionnels disposent d'une certaine liberté, si elles décident de ne pas signaler des informations aux autorités judiciaires elles ne pourront pas faire l'objet de poursuites pénales. L'article 434-3 énonce que « *sauf lorsque la loi en dispose autrement, sont exceptées des dispositions qui précèdent les personnes astreintes au secret dans les conditions prévues par l'article 226-13* ».

Dans la pratique, il est difficile pour les travailleurs sociaux de connaître la position à adopter pour chaque situation. En conclusion, envers les tiers, le professionnel est tenu au secret professionnel (art. 226-13 du code pénal). A l'égard de l'autorité judiciaire, le professionnel dispose d'une liberté de choix prévue par les articles 226-14 et 434-3 du code pénal. Ainsi, le professionnel soumis au secret n'est pas obligé de dénoncer les privations et les mauvais traitements, il ne risque aucune poursuite pénale s'il décide de le faire. En revanche, il a comme tout citoyen l'obligation de porter assistance à personne en danger, soit personnellement, soit en provoquant les secours (art. 223-6 du c. pén.). Par conséquent, la liberté de choix du professionnel n'est pas absolue, dans certains cas particuliers prévus par la loi, le professionnel aura l'obligation de parler.

2. La notion d'information préoccupante : l'obligation d'agir du professionnel de l'action sociale

Le professionnel de l'action sociale dispose d'une liberté de conscience concernant la révélation d'informations à caractère secret (a). Mais le législateur a consacré un devoir d'ingérence des professionnels dans certaines situations. Leur inaction face à une situation de danger pourrait entraîner une condamnation pénale pour non assistance à personne en péril (b).

- a. La liberté de conscience du professionnel de révéler l'information à caractère secret

L'article 434-3 du code pénal prévoit que les professionnels tenus au secret professionnel sont dispensés des dispositions relatives à la non-dénonciation de privations, mauvais traitements ou atteintes sexuelles infligées à un mineur de quinze ans ou à une personne vulnérable « *sauf lorsque la loi en dispose autrement* ». Les

professionnels de l'action sociale ont, comme tout citoyen, une obligation de signalement devant une situation mettant en danger l'intégrité physique ou morale d'une personne. La loi relative à la prévention de la délinquance a créé une nouvelle obligation de dénonciation pénalement sanctionnée qui s'applique à toute personne. Ainsi, est puni de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 € d'amende le fait pour « *une personne ayant connaissance de la disparition d'un mineur de quinze ans de ne pas en informer les autorités judiciaires ou administratives en vue d'empêcher ou de retarder la mise en œuvre de procédures de recherche prévues par l'article 74-1 du code de procédure pénale* » (art. 434-4-1 du c. pén.).

Le code pénal a prévu des exceptions pour les professionnels qui ne disposent pas d'une liberté de choix face à certaines situations mettant en danger des personnes. Ainsi, le législateur a créé à l'égard des professionnels de l'action sociale une obligation d'agir. Les professionnels intervenant sur ordre d'un magistrat ne peuvent invoquer à son égard l'obligation de secret professionnel. Ainsi, il a été jugé que « *l'assistante sociale, qui avait reçu mission du juge compétent de procéder à une enquête sociale au titre de l'assistance éducative sur l'accusé et sa famille* » ne viole pas le secret professionnel en témoignant devant la cour d'assises²⁰¹.

De plus, la Cour de cassation dans l'affaire « *Montjoie* » a déclaré que « *le secret professionnel imposé aux membres d'un service éducatif sur la situation d'un mineur confié à celui-ci par le juge des enfants est inopposable à cette autorité judiciaire, à laquelle ils sont tenus de rendre compte de son évolution et notamment de tous mauvais traitements, en vertu des articles 375 et suivants du code civil et de l'article 1199-1 du nouveau code de procédure civile, pris pour leur application, tout comme ledit secret est inopposable, selon l'article 80 du code de la famille et de l'aide sociale, invoqué par les demandeurs au président du conseil général pour les mineurs relevant de sa compétence* »²⁰².

Les professionnels de l'action sociale sont tenus de signaler aux autorités administratives les informations préoccupantes sur le fondement des articles L. 221-6, L. 226-2-1 du code de l'action sociale et des familles et l'article L. 2112-6 du code

²⁰¹Cass. crim., 29 juin 1967, *Bull. civ.* n° 200.

²⁰² Cass. crim. 8 octobre 1997, affaire du *Mans* ou *Montjoie*, *Bull. crim.*, n° 329.

de la santé publique. L'article L. 266-2-1 du code de l'action sociale et des familles a été créé par la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance. Cette disposition énonce que « *les personnes qui mettent en œuvre la politique de la protection de l'enfance* » et celles qui « *lui apportent leurs concours doivent transmettre sans délai au président du conseil général ou au responsable désigné par lui toute information préoccupante sur un mineur en danger ou risquant de l'être* », au sens de l'article 375 du code civil.

Dans l'article L. 226-2-1 du code de l'action sociale et des familles, la définition donnée à notion « d'information préoccupante » est très large. Cet article permet au président du Conseil général de recueillir les informations et d'informer sans délai le procureur de la République lorsqu'un mineur est en danger au sens de l'article 375 du code civil. Le mineur en danger est celui dont « *la santé, la sécurité ou la moralité sont menacées* » ou « *dont les conditions d'éducation ou de développement physique, affectif, intellectuel et social sont gravement compromises* ».

Le président du Conseil général, destinataire de l'information préoccupante, doit aviser le procureur de la République des actions menées auprès du mineur et de la famille. Le procureur de la République informe dans les meilleurs délais le président du conseil général des suites qu'il entend donner. Si un travailleur social a pris l'initiative d'informer le procureur de la République, celui-devra adresser une copie de cette transmission au président du conseil général. Ce dispositif permet au président du Conseil général de connaître l'ensemble des situations d'enfant en difficulté sur le département. Cette obligation de transmettre sans délai les informations préoccupantes à la cellule départementale a suscité des critiques. Le président de l'Association nationale des assistants de service social (ANAS), dénonçait un comportement mécanique des professionnels de l'action sociale contraire à l'éthique du travail social, conduisant à trahir la confiance accordée au professionnel et pourrait se révéler néfaste pour l'enfant. Il a rappelé que « *le positionnement professionnel en travail social est en tension entre quatre pôles : l'usager, le cadre légal, l'institution et la déontologie* »²⁰³.

²⁰³ L. PUECH, « Protection de l'enfance : l'impact de la loi sur le travail social » intervention aux 2^e Assises nationales de la protection de l'enfance, *Journal de l'action sociale*, décembre 2007, p. 30.

La loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance a créé un dispositif, une cellule de recueil des informations préoccupantes (Crip) qui a pour « *objectifs d'éviter la judiciarisation d'une situation si la réponse de protection sociale paraît suffisante et efficace, de favoriser la réflexion partagée, d'améliorer l'approche plurielle des situations, de limiter les informations préoccupantes tardives, de regrouper et de suivre le traitement des informations préoccupantes* ». Le législateur a prévu que « *des protocoles [soient] établis entre le président du conseil général, le représentant de l'Etat dans le département, les partenaires institutionnels concernés et l'autorité judiciaire en vue de centraliser le recueil des informations préoccupantes au sein d'une cellule de recueil de traitement et d'évaluation de ces informations* ». En décembre 2009, « *sur 98 départements, 74 protocoles étaient finalisés dont 58 effectivement signés. Le nombre de signataires et leur qualité sont très variables en fonction des départements, sont retrouvés principalement, outre le président du conseil général, l'autorité judiciaire, l'Etat (la protection judiciaire de la jeunesse – PJJ) et l'Education nationale* »²⁰⁴.

- b. La consécration d'un devoir d'ingérence des professionnels tenus au secret professionnel

Le code pénal pose une obligation de porter secours à toute personne en péril. L'article 223-6 du code pénal prévoit que « *quiconque pouvant empêcher par son action immédiate, sans risque pour lui ou pour les tiers, soit un crime, soit un délit contre l'intégrité corporelle de la personne s'abstient volontairement de le faire est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 € d'amende. Sera puni des mêmes peines quiconque s'abstient volontairement de porter à une personne en péril l'assistance que, sans risque pour lui ou pour les tiers, il pouvait lui prêter soit par son action personnelle, soit en provoquant un secours* ». Cette disposition pose une obligation d'agir absolue qui pèse sur l'ensemble des citoyens. Les professionnels tenus au secret professionnel peuvent voir leur responsabilité pénale engagée sur ce fondement. Comment le professionnel tenu au secret professionnel peut-il concilier son obligation de se taire avec l'assistance à personne en danger ? Ce texte crée un

²⁰⁴ « La loi et l'information préoccupante », *Cahiers de la puéricultrice*, octobre 2011, n° 250.

devoir d'ingérence à la charge des professionnels. Ainsi, toute inaction d'un professionnel face à une situation de danger sera réprimée.

Une distinction doit être faite entre les deux alinéas de l'article 223-6 du code pénal. Le premier concerne l'omission d'empêcher une infraction, le second la non-assistance à personne en péril. Dans le premier cas, la notion de temps est moins importante visant « une action immédiate ». Dans le deuxième cas, le péril doit être « *imminent et constant* ». La distinction entre les deux alinéas est délicate s'agissant des mauvais traitements à enfant alors que c'est sur le fondement de cet article que les condamnations concernant les obligations de signalement sont susceptibles d'intervenir. Ainsi, le juge pourra évoquer l'alinéa 1^{er} de l'article 223-6 du code pénal pour retenir l'infraction de non-dénonciation de crime ou de délit. La Cour de cassation a affirmé que l'obligation qui s'impose à un éducateur de jeunes délinquants d'empêcher, par une action immédiate, un délit contre l'intégrité corporelle d'une personne alors qu'une telle action est sans risque pour lui-même, doit « *prévaloir sur la crainte de compromettre éventuellement l'efficacité de son action de prévention* »²⁰⁵. Un travailleur social tenu au secret professionnel pourrait donc se voir condamné non pas pour n'avoir pas dénoncé un crime passé, mais pour n'avoir pas empêché un crime ou un délit prévisible.

Ce nouveau dispositif de partage d'informations à caractère secret permet au maire de contrôler les familles en difficulté sur sa commune²⁰⁶. Dorénavant, le maire peut intervenir directement dans le domaine de l'action sociale, compétence qui relevait exclusivement du président du Conseil général. Les dispositifs mis en place par la loi relative à la prévention de la délinquance risquent d'entraîner une confusion des rôles institutionnels.

²⁰⁵ Cass. crim. 21 novembre 1974, *Bull. crim.* n° 345.

²⁰⁶ Colloque « La question du contrôle social, et celle du droit des familles, renvoie à ce que l'on fait avec les informations », *JDJ-RAJS*, octobre 2010, n° 298.

SECTION 2 : LES NOUVEAUX POUVOIRS DU MAIRE DANS LE CADRE DE L'ACTION SOCIALE : UN RISQUE DE CONFUSION DES ROLES INSTITUTIONNELS

Chef de file de l'action sociale, le président du Conseil général dispose de compétences dans le domaine de la politique de prévention de la délinquance. La loi relative à la prévention de la délinquance énonce que le président du Conseil général « *concourt aux actions de prévention de la délinquance dans le cadre de ses compétences d'action sociale* » (art. L. 3214-1 modifié CGCT et art. L. 121-2 4° CASF). Le Conseil général « *statue sur l'organisation et le financement des services et des actions sanitaires et sociaux qui relèvent de sa compétence, notamment des actions qui concourt à la politique de prévention de la délinquance* ». L'octroi de compétence dans le domaine de la prévention de la délinquance au président du Conseil général a suscité des interrogations. En effet, le sénateur Louis MERMAZ considère que cette extension de compétences représente un « *glissement du champ éducatif vers le champ sécuritaire, au risque de dénaturer la mission d'action sociale des conseils généraux* »²⁰⁷.

De plus, la loi relative à la prévention de la délinquance a prévu une extension du champ de compétences du maire en autorisant le président du Conseil général à déléguer à une commune tout ou partie des compétences qui lui sont attribuées dans le domaine de l'action sociale. La position du législateur nous démontre sa volonté de munir le maire de compétences générales afin d'appréhender la délinquance sous toutes ses formes (social, éducatif, pénal, rural, ...).

Cette délégation de compétences entraîne inévitablement un risque de confusion entre les missions confiées aux départements et celles qui relèvent des communes. De plus, le risque de confusion est ressenti par les professionnels de l'action sociale puisqu'ils se verront appliquer deux textes législatifs ayant des objectifs distincts, l'un a pour finalité la prévention de la délinquance, l'autre la protection de l'enfance. Les compétences de la commune dans le domaine de l'action sociale peut engendrer également un risque de confusion pour les professionnels de l'action sociale et des usagers qui ne sauront pas auprès de quelle autorité administrative s'adressée.

²⁰⁷ J.O. Sén. [C.R.] n° 73 du 15 septembre 2006, p. 5987.

La loi relative à la prévention de la délinquance a créé de nouvelles procédures qui, selon Philippe HOUILLON, permettront aux maires de « *jouer tout leur rôle dans la prévention de la délinquance* »²⁰⁸. Investi de quasi pouvoirs de procureur de la République par la loi pour l'égalité des chances notamment par la possibilité de prononcer des peines d'intérêt général, le maire se voit confier des pouvoirs de contrôle dans de nombreux domaines de la vie de ses administrés.

Dans le cadre de la politique de prévention de la délinquance, le maire peut être à la fois coordonnateur de l'action sociale, tuteur de la vie des familles, contrôleur de l'assiduité scolaire, responsable des placements d'office psychiatrique que juge des comportements anti-sociaux. Dorénavant, le maire cumule des compétences relevant de l'Etat, du Conseil général ou encore de l'autorité judiciaire. Ainsi, le maire dispose, d'une part, de nouvelles prérogatives en termes d'action sociale auprès des familles (Paragraphe I). D'autre part, le maire est investi de quasi-pouvoirs de procureur de la République pour sanctionner les personnes présentant un trouble à l'ordre public (Paragraphe II).

PARAGRAPHE I : LES NOUVELLES PREROGATIVES DU MAIRE EN TERME D'ACTION SOCIALE AUPRES DES FAMILLES

Il convient de rappeler les notions de prévention sociale et de prévention situationnelle pour comprendre la délégation au profit du maire de compétences dans le domaine de l'action sociale. D'une part, la prévention sociale vise à prévenir l'apparition de comportements délinquants en agissant sur l'individu et son environnement social. D'autre part, la notion de « prévention situationnelle » recouvre une série de politiques et d'actions qui vise à rendre difficile la commission de l'infraction.

La notion de « prévention situationnelle » désigne les mesures qui visent « à *supprimer ou à réduire les opportunités de commettre une infraction en modifiant les circonstances dans lesquelles ces infractions pourraient être commises* ». En pratique, la prévention situationnelle se concrétise à travers des moyens d'actions en agissant par exemple sur l'aménagement de l'espace urbain ou par la mise en place

²⁰⁸ Rap. A. N. n° 3436, novembre 2006, Ph. HOUILLON, p. 27.

d'un dispositif local de vidéo surveillance visant à réduire les problèmes d'insécurité²⁰⁹.

La notion de « prévention situationnelle » a été définie la première fois en 1980 par Ronald CLARKE comme des « *interventions non pénales qui visent à empêcher le passage à l'acte en modifiant les circonstances dans lesquelles une série de délits semblables sont commis ou pourraient l'être. Ces interventions prennent généralement pour cible des types spécifiques de délits. Elles se proposent de supprimer durablement les occasions de les commettre, de les rendre plus difficiles, plus risqués ou moins profitables* ». Sur le plan théorique, la prévention situationnelle est présentée comme reposant sur l'hypothèse que le délinquant est un acteur rationnel. Sur le plan pratique, elle propose des solutions telle que la mise en place de dispositifs dissuasifs de passage à l'acte pour empêcher le passage à l'acte délictueux²¹⁰.

La prévention sociale quant à elle vise directement ou indirectement à influencer sur la condition de vie des individus afin de réduire les facteurs sociaux prédisposant à la délinquance. De plus, les actions visées par la politique de prévention de la délinquance nécessitent une implication des différents acteurs locaux. L'action sociale est dorénavant au service de la prévention de la délinquance, ce qui a conduit le législateur a confié des compétences dans le domaine de l'action sociale au profit des maires et une compétence dans le domaine de la prévention de la compétence au profit du président du Conseil général.

La pluralité d'acteurs locaux amenés à œuvrer ensemble dans le domaine de l'action sociale doit nécessairement conduire à une clarification des compétences. Ainsi, le département a la faculté de déléguer ses compétences en matière d'action sociale à la commune (A). La délégation de pouvoirs, partielle ou totale, exige une clarification des compétences en matière d'action sociale par l'intermédiaire de conventions (B).

²⁰⁹ CHETRIT Th., « *Sécurité intérieure et criminalité contemporaine en France* », Thèse précit., p. 413.

²¹⁰ BENBOUZID B., « *La prévention situationnelle: génèse et développement d'une science pratique (1965 – 2005)* », Thèse présentée et soutenue le 29 septembre 2011, Université Lyon 2, p.13 ;

A. LES COMPETENCES DU MAIRE DANS LE DOMAINE DE L'ACTION SOCIALE

L'aide sociale légale ou obligatoire relève de la compétence de droit commun du département (1). Ce dernier peut déléguer tout ou partie de ses compétences à la commune qui les exercera par l'intermédiaire des centres communaux d'action sociale (CCAS) (2).

1. L'aide sociale légale ou obligatoire: une compétence de droit commun du département

L'action sociale s'exerce en respectant les besoins sociaux prévus dans le schéma départemental d'action sociale (a). Il convient d'opérer une distinction entre l'aide sociale légale et l'aide sociale extra-légale ou facultative (b).

- a. L'élaboration du schéma départemental afin de définir les besoins sociaux de la population

La loi du 13 août 2004 a confié au département la politique d'action sociale, ainsi que la coordination des actions qui y concourent dans les zones urbaines sensibles et dans les lieux où se manifestent des risques d'inadaptation sociale²¹¹. Le département est le chef de file en matière d'action sociale. Toutefois, le président du Conseil général se doit de respecter les compétences dévolues à l'Etat et les collectivités locales. Le domaine de l'action sociale a connu la décentralisation dès 1983²¹², la loi du 22 juillet 1983 confie aux départements une compétence de droit commun en matière d'aide sociale légale et en matière de prévention sanitaire. Ainsi, le département est ainsi responsable du service départemental d'action sociale, du service de l'aide sociale à l'enfance, d'aide aux personnes handicapées et aux

²¹¹ CASF, art. L. 121-1 issu de la loi du 13 août 2004 n° 2004-809 relative aux libertés et responsabilités locales (art. 49-1), J.O. du 17 août 2004 p. 14545.

²¹² Loi du 22 juillet 1983 n° 83-663 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, J.O. du 23 juillet 1983 p. 2286.

personnes âgées, du service de la protection maternelle et infantile, de la protection sanitaire de la famille et de l'enfance et de la lutte contre les fléaux sociaux.

Le président du Conseil général pour exercer sa compétence dans le domaine de l'action sociale, il se doit avant tout d'élaborer un schéma départemental lui permettant de cibler les besoins sociaux de la population sur son territoire. Après la mise en œuvre d'une procédure consultative, le président du conseil général arrête le schéma départemental, périodiquement révisé depuis la loi du 6 janvier 1986²¹³, qui traite notamment du service de l'aide sociale à l'enfance ou de la lutte contre les fléaux sociaux.

Depuis la loi du 22 juillet 1983, le département détient une compétence de principe en matière d'aide sociale²¹⁴. Le département prend en charge l'ensemble des prestations légales telles que l'aide aux personnes âgées, l'allocation compensatrice adultes handicapées, l'allocation personnalisée d'autonomie²¹⁵, la gestion intégrale du revenu minimum d'insertion²¹⁶ devenu le contrat d'insertion – revenu minimum d'activité²¹⁷ et le revenu de solidarité active. Autant de ces prestations visant à faciliter l'intégration sociale et éviter la marginalisation.

De plus, le département est compétent pour attribuer aux jeunes en difficulté, âgés de 18 à 25 ans, des aides destinées à favoriser leur insertion sociale et professionnelle (cette prestation ne vise pas le RSA). Ainsi, Il est créé dans chaque département un fonds d'aide aux jeunes (FAJ), placé sous l'autorité du président du conseil général²¹⁸. L'Etat dispose d'une compétence dans le domaine du versement le versement de la couverture mutuelle universelle depuis la loi du 22 juillet 1983 (art.

²¹³ Loi du 6 janvier 1986 n° 86-17 art. 2, adaptant la législation sanitaire et sociale aux transferts de compétences en matière d'aide sociale et de santé, J.O. du 8 janvier 1986 p. 372.

²¹⁴ Loi du 22 juillet 1983 n° 83-663, art. 32, préc..

²¹⁵ Loi du 20 juillet 2001 n° 2001-647 relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie, J.O. du 21 juillet 2001 p. 11737.

²¹⁶ Loi du 1^{er} décembre 1988 n° 88-1088 relative au revenu minimum d'insertion, J.O. du 3 décembre 1988 p. 15119.

²¹⁷ Loi du 18 décembre 2003 n° 2003-1200 portant décentralisation en matière de revenu d'insertion et créant un revenu minimum d'activité, J.O. du 19 décembre 2003 p. 21670.

²¹⁸ Loi du 13 août 2004 n° 2004-809, art. 51, préc..

35). De plus, les communes se voient confier une compétence concernant l'admission des dossiers d'urgence à l'aide médicale et sociale via les centres communaux d'action sociale²¹⁹.

b. La distinction entre l'aide sociale légale et l'aide sociale extra-légale ou facultative

L'aide sociale légale vise les prestations telles que l'allocation personnalisée d'autonomie ou encore la prestation de compensation. L'aide sociale légale fait intervenir trois institutions locales, d'une part, le département qui exerce une compétence de droit commun en matière d'aide sociale, d'autre part, l'Etat, qui dispose d'une compétence concernant l'Aide Médicale d'Etat, le fonctionnement des centres d'aide par le travail et l'aide sociale en matière de logement et d'hébergement, et enfin, la commune, qui est compétente concernant l'admission des dossiers d'urgence à l'aide sociale. L'instruction de ces dossiers relève de la compétence exclusive du Conseil général.

Le législateur n'a apporté aucune précision concernant l'aide sociale extra légale. Toutefois, la jurisprudence a apporté les limites à l'exercice de cette compétence par les collectivités locales. En effet, les juges ont affirmé que la mise en place d'une action sociale par les collectivités locales doit être justifiée par un intérêt public local. Cette action sociale facultative ne peut intervenir seulement si les besoins sociaux n'ont été satisfaits par la prestation légale d'aide sociale. Ainsi, l'aide sociale facultative doit répondre à « *une préoccupation exclusivement sociale* » ayant pour objectif principal d'aider les personnes se trouvant dans une situation de besoin²²⁰.

L'action sociale peut être conduite par de nombreux acteurs locaux, tels que les EPCI, les CCAS ou encore les CIAS. De ce fait, la jurisprudence a affirmé que les interventions du CCAS et de la commune en matière d'action sociale ne sont pas exclusives l'une de l'autre²²¹.

²¹⁹ D. du 23 décembre 1983 et circulaire du 19 octobre 1984.

²²⁰ CE, 2 octobre 1996, *Conseil général du territoire de Belfort*.

²²¹ CE, 29 juin 2001, *Commune de Mons-en-Baroeul*, req. n° 193716.

2. La compétence de la commune dans le domaine de l'action sociale par l'intermédiaire du centre communal d'action sociale (CCAS)

Par voie conventionnelle, le CCAS peut exercer les compétences que le département a confiées à la commune dans le domaine de l'action sociale (a). Ce partenariat communal est justifié par la proximité locale et l'exigence de financement de l'action sociale départementale (b).

- a. La délégation de compétences par la voie conventionnelle : vers un partenariat local d'action sociale

La commune dispose d'une action complémentaire de celle du département dans le domaine de l'action sociale par l'intermédiaire des CCAS. Ces derniers ont été créés par le décret-loi n° 53-1186 du 29 novembre 1953 portant réforme des lois d'assistance. Le CCAS est un établissement public communal intervenant dans des domaines spécifiques tels que l'aide sociale légale obligatoire, l'aide sociale facultative et l'action sociale. L'aide sociale facultative peut constituer une aide financière, un avantage tarifaire, des services d'aides ménagères, des établissements sociaux et médico-sociaux et d'équipements.

Le CCAS peut constituer une personne morale de droit public dès lors que plusieurs communes se regroupent au sein d'un EPCI, cet établissement est alors appelé centre intercommunal d'action sociale (CIAS). Le CCAS dispose d'un conseil d'administration, de moyens propres et du personnel relevant de son autorité. Le CCAS participe à l'instruction des demandes d'aide sociale dans les conditions fixées par voie réglementaire. Il transmet la demande dont l'instruction relève de la compétence exclusive du Conseil général. La constitution et la transmission du dossier d'aide sociale constituent une obligation à la charge des communes (art. L. 123-5 CASF). De plus, le CCAS peut, le cas échéant, exercer les compétences que le département a confiées à la commune dans le domaine de l'action sociale par la voie conventionnelle (art. L. 121-6 CASF).

La loi relative à la prévention de la délinquance a assoupli les conditions dans lesquelles le département peut déléguer à une commune tout ou partie de ses

compétences en matière d'action sociale et accroît par la même occasion les compétences du département en matière de prévention de la délinquance (art. L. 121-6 CASF). Cette délégation doit être prévue par voie conventionnelle qui précise « *l'étendue et les conditions financières de la délégation de compétences, les conditions dans lesquelles les services départementaux sont mis à la disposition de la commune ou de la communauté de communes* »²²². Avant l'entrée en vigueur de la loi relative à la prévention de la délinquance, l'article 33 de la loi du 22 juillet 1983 autorisait les départements à déléguer aux communes leurs compétences dans le domaine de l'action sociale au titre de sa compétence d'aide sociale légale en vertu de l'article L. 121-1 du CASF.

La combinaison des articles L. 5215-20 et L. 5216-5 du CGCT, issue de la loi du 12 juillet 1999²²³, prévoit également une possibilité de délégation de compétences des départements en matière d'aide sociale aux communautés urbaines et aux communautés d'agglomération. Depuis, la loi relative à la prévention de la délinquance a assoupli la possibilité pour les départements de déléguer leurs compétences en matière d'action sociale aux communautés urbaines (art. L. 5215-20 III modifié, CGCT) et aux communautés d'agglomération (art. L. 5216-5 V modifié, CGCT). Elle complète le dispositif en élargissant aux communautés de communes la faculté d'exercer tout ou partie des compétences du département dans le domaine de l'action sociale (art. L. 5214-16 VII nouveau, CGCT). Cette possibilité n'est possible seulement si les communautés de communes ont choisi d'exercer cette compétence.

La mise en place d'un partenariat local se justifie par la nécessité d'actions sociales au plus proche des habitants notamment dans le cadre des CCAS. D'autre part, l'importance des aides accordées aux personnes présentant des difficultés a conduit le législateur à déléguer cette compétence par voie conventionnelle à la commune pour décharger le département des dépenses liées aux demandes de prestations sociales qui ne cessent d'augmenter.

²²² Loi du 22 juillet 1983 n° 83-663, art. 33 et 41, préc..

²²³ Loi du 12 juillet 1999 n° 99-586 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, J.O. du 13 juillet 1999 p. 10361.

- b. Un partenariat communal justifié par la proximité locale et l'exigence de financement de l'action sociale départementale

La fragilisation de notre société donne « *une dimension nouvelle aux actions impulsées par l'Etat dans les domaines du droit au logement, de l'accès aux soins, de l'accès à l'emploi, de l'insertion professionnelle et sociale, du traitement des situations les plus précaires. Elles touchent les clientèles habituelles des services sociaux municipaux et justifient que les communes soient associées aux structures de concertation départementales ou locales, renouvelées par la loi de « lutte contre les exclusions » du 29 juillet 1998* »²²⁴.

Le partenariat d'action sociale entre la commune et le département est une convention signée pour une durée de trois ans renouvelable. Cette collaboration présente de nombreux avantages tels que la proximité, l'accompagnement individualisé, le partenariat avec d'autres institutions et notamment le secteur associatif qui oeuvrent dans les politiques sociales sur le territoire communal.

Les recettes du CCAS peuvent être constituées de subventions versées par la commune, des produits provenant des prestations de services fournies par le centre communal, des versements effectués par les organismes d'assurance maladie, d'assurance vieillesse, par les caisses d'allocations familiales ou par les collectivités locales au titre de leur participation financière aux services gérés par le CCAS. De plus, ces recettes peuvent comprendre également le produit des prestations remboursables accordées, les subventions d'exploitation et les participations, les remboursements des frais liés à l'établissement des dossiers de demandes d'aide sociale légale, les ressources propres du CCAS celles provenant des dons et legs et le produit des concessions de terrains dans les cimetières.

L'aide sociale et son financement sont au cœur des préoccupations des conseils généraux. En 2011, « *la dépense d'action sociale des départements s'élève à 31,4*

²²⁴ ARROUET J.-P., CECCALDI D., DUPRIET R., « *La commune et l'action sociale : Dans quels domaines agir ? Avec quels interlocuteurs ? Et quels moyens ?* », Les guides de l'action locale, p. 6.

milliards d'euros, soit 60% du budget global »²²⁵. Ces dernières années, l'action sociale départementale a été élargie en raison des besoins sociaux qui ne cessent de s'accroître notamment par la création d'aides sociales telles que l'allocation personnalisée d'autonomie, le transfert de la gestion de l'intégralité du dispositif RMI et par la prestation de compensation du handicap. Les recettes destinées à couvrir les dépenses départementales d'action sociale représentent les recouvrements provenant de bénéficiaires eux-mêmes ou de leurs héritiers et la participation financière des communes dans les dépenses d'action sociale. La loi du 27 juillet 1999 sur la CMU a supprimé la participation financière des communes en précisant que les départements reçoivent « *une compensation d'un montant équivalent intégrée à leur dotation globale de fonctionnement et prélevée sur la dotation forfaitaire des communes* ».

L'action sociale représente une dépense considérable des départements affectant ainsi l'équilibre budgétaire global. Ainsi, le dispositif mis en place par la loi relative à la délinquance concernant la délégation partielle ou totale de compétences a pour objectif d'alléger considérablement le budget des départements. Toutefois, cette délégation de compétences dans le domaine de l'action sociale peut entraîner une confusion dans l'esprit de l'utilisateur du service public et une confusion des compétences au niveau local.

B. LA DELEGATION DE COMPETENCES A LA COMMUNE DANS LE CADRE DE L'ACTION SOCIALE : L'EXIGENCE DE CLARIFICATION DES ROLES INSTITUTIONNELS PAR LA VOIE CONVENTIONNELLE

Le bilan de la décentralisation dresse un constat celui de l'enchevêtrement des compétences dans le domaine de l'action sociale (1). L'exercice de cette compétence à l'échelon communal est justifié par la proximité locale pour répondre aux besoins sociaux (2).

²²⁵ Le figaro.fr « *La hausse des dépenses sociales pour le département* » publié le 5 juin 2012 par C. CROUZEL : <http://www.lefigaro.fr/conjoncture/2012/06/05/20002-20120605ARTFIG00643-hausse-des-depenses-sociales-pour-les-departements.php>.

1. Le bilan de la décentralisation : un enchevêtrement des compétences dans le domaine de l'action sociale

L'exercice des compétences par plusieurs collectivités risque d'entraîner une confusion des rôles institutionnels (a) et une confusion dans l'esprit des usagers à identifier les différents intervenants locaux (b).

- a. Le risque de confusion des rôles institutionnels

Les lois du 7 janvier et du 22 juillet 1983 de répartition des compétences étaient fondées sur le principe de transfert de compétences par matière ou « blocs de compétences »²²⁶. La loi du 22 juillet 1983 a confié aux départements une compétence de droit commun en matière d'action sociale légale et en matière de prévention sanitaire. Le département est responsable de l'aide sociale à l'enfance, l'aide aux personnes handicapées adultes, l'aide aux personnes âgées, la protection sanitaire de la famille et l'enfance et la lutte contre les fléaux sociaux. Les lois de 1988 et 1992 sur le RMI et le logement des personnes les plus démunies ont élargi le champ d'intervention des départements.

L'introduction par la révision constitutionnelle de 2003²²⁷ du principe de chef de file entre collectivités n'a pas opéré une répartition des compétences. En effet, dans son article 72, la constitution prévoit un principe d'interdiction de toute tutelle d'une collectivité sur une autre. Toutefois, la loi peut confier à une collectivité territoriale considérée comme « chef de file » le pouvoir de fixer les modalités d'une action commune de plusieurs collectivités.

Le bilan de la décentralisation de l'action sociale nous conduit à faire un constat marquant celui de l'enchevêtrement des compétences. Le législateur a été amené à

²²⁶ Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat et la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, préc..

²²⁷ Loi constitutionnelle n° 2003-276 relative à l'organisation décentralisée de la république, J.O. du 29 mars 2003 p. 5568.

confier une compétence qui relève exclusivement du département au profit des communes dans le seul but de répondre aux besoins sociaux en matière d'aides sociales. Ainsi, de nombreuses compétences peuvent être exercées de manière partagée par plusieurs collectivités. L'absence de « bloc de compétences » et le partage des compétences crée dans l'esprit des usagers une confusion concernant l'identification des différents intervenants locaux.

- b. Le risque de confusion des usagers à identifier les différents intervenants locaux

Le partage des compétences crée une confusion chez l'utilisateur du service public à identifier les différents intervenants locaux et les responsabilités de chacun. Cette situation nécessite une clarification des rôles de chacun par la voie conventionnelle. De plus, cet enchevêtrement des compétences peut présenter des difficultés dans le cadre du travail social exercé par les professionnels de l'action sociale. En effet, dans le cadre de la délégation totale de compétences dans le domaine social au profit des communes, le département devra mettre au service de celles-ci son propre personnel. La loi relative à la prévention de la délinquance a assoupli la possibilité de délégation de compétences entre les différents niveaux de collectivités. De ce fait, le maire devra coordonner l'intervention des services qui relèvent du département.

Dorénavant, la délégation de compétences totale ou partielle dans le domaine de l'action sociale est possible mais elle peut conduire à un risque de confusion des rôles de chaque intervenant. L'action sociale vise à aider les personnes en difficulté ce qui ne semble pas constituer l'objectif principal de la politique de prévention de la délinquance. Le maire en tant qu'autorité de police administrative, chargé de veiller au respect de l'ordre public se voit confier une compétence dans le domaine de l'action sociale. Cette situation nous conduit à nous poser une question fondamentale celle de savoir si les maires disposent de moyens suffisants pour exercer une compétence aussi large que peut représenter l'aide sociale.

2. La commune, une instance de proximité locale pour répondre aux besoins sociaux

Dans l'exercice de leurs missions, les professionnels de l'action sociale devront appliquer deux lois, l'une visant la prévention de la délinquance et l'autre la

protection de l'enfance (a). De ce fait, le travail social est mis à mal par l'application de textes à finalité distincte (b).

- a. Les travailleurs sociaux entre « prévention de la délinquance » et « protection de l'enfance »

L'action sociale des départements est souvent concurrencée par celle des CCAS et CIAS. L'inspection générale des affaires sociales (IGAS) a constaté que la répartition des compétences entre les départements et les CCAS « *ne va pas sans engendrer des doublons, des dénis d'intervention et des conflits* »²²⁸. De ce fait, le rapport A. Lambert sur les relations entre l'Etat et les collectivités locales²²⁹ a proposé, « *soit de supprimer toute compétence communale en matière d'action sociale facultative, soit de la soumettre strictement aux orientations fixées par les départements dans les schémas d'action sociale et médico-sociale* ».

Malgré le risque de confusion dans l'exercice des compétences, la commune demeure l'instance de proximité pour répondre aux besoins sociaux des usagers. En effet, la coopération entre la commune et le département paraît aujourd'hui nécessaire car chacun reconnaît enfin que les maires par leur proximité et leur polyvalence peuvent concourir au rétablissement du lien social. Du fait, de sa position géographique, la commune dispose d'une capacité à analyser des besoins sociaux car elle se situe au plus proche de ses administrés. Les structures de la commune présentent une facilité d'accès que les autres collectivités locales ne disposent pas.

Toutefois, la loi relative à la prévention de la délinquance présente des contradictions. En effet, la loi contient, d'une part, des dispositions répressives en dotant le maire de prérogatives pour lutter contre la délinquance, et d'autre part, elle

²²⁸ La documentation française.fr : Rapport annuel pour 2005 de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) « L'intervention sociale, un travail de proximité » : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/064000126/0000.pdf>.

²²⁹ La documentation française.fr : Rapport du groupe de travail présidé par le sénateur A. Lambert dans le cadre de la révision générale des politiques publiques « Les relations entre l'Etat et les collectivités locales », décembre 2007 : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/074000741/0000.pdf>.

lui confie une compétence dans le domaine de l'action sociale visant à aider les personnes en difficultés. De ce fait, il convient d'analyser la portée des deux lois relatives à la prévention de la délinquance et la protection de l'enfance qui devront être appliquées par les professionnels de l'action sociale. En effet, ces deux lois ont un point commun elles s'intéressent toutes les deux à l'enfance mais elles ont un objectif distinct, l'une s'intéresse à l'enfance « en danger » et l'autre à l'enfance « dangereuse ». La loi relative à la prévention de la délinquance place le maire au cœur du dispositif, alors que la loi réformant la protection de l'enfance vise principalement le président du Conseil général comme autorité chargée à veiller à la protection de l'enfant.

Ainsi, dans le cadre de la délégation de compétence totale ou partielle, le département pourra transférer la compétence de l'aide sociale à l'enfance (ASE) à la commune. L'aide sociale à l'enfance a pour objet de venir en aide aux enfants et à leur famille par des actions de prévention individuelle ou collective. La loi relative à la prévention de la délinquance a mis à la disposition du maire des dispositifs lui permettant de proposer des mesures d'aide à la parentalité pouvant conduire à la sanction lorsque les parents ne les respectent pas. Parallèlement, le maire est autorisé à exercer les compétences du président du Conseil général visant à accorder des aides aux familles ou leur proposer un accompagnement. Ainsi, la position du maire semble délicate dans la mesure où il lui est demandé de réprimer et d'apporter son soutien aux familles en difficulté. Ainsi, dans le cadre de ce dispositif, le département devra mettre à la disposition de la commune le personnel des services sociaux. Ces personnes devront intervenir auprès de familles en difficulté et se verront appliquer deux textes à finalité distincte.

b. Le travail social mis à mal par l'application de textes à finalité distincte

La loi réformant la protection de l'enfance prévoit que les personnes soumises au secret professionnel qui mettent en œuvre la politique de protection de l'enfance sont autorisées à partager entre elles des informations à caractère secret afin d'évaluer une situation individuelle ou de déterminer la mesure appropriée. Ce partage d'informations est limité à ce qui est strictement nécessaire à l'accomplissement de

cet objectif. Le père, la mère et l'enfant sont préalablement informés, sauf si l'information est contraire à l'intérêt de l'enfant.

La loi relative à la prévention de la délinquance opte pour une position différente où les professionnels sont tenus d'informer le maire de l'aggravation des difficultés d'une famille. Dans ce cas, la famille n'est pas concernée dans ce partage d'informations. Cette situation crée une rupture du contrat de confiance entre les familles et les travailleurs sociaux.

La difficulté réside dans le fait que ces professionnels de l'action sociale seront concernés par les deux textes. Quel texte respecteront-ils en priorité ? Dans cette situation délicate, la position des professionnels pourra être de garder le silence afin de ne pas choisir de transmettre les informations aux autorités administratives. Le partage d'informations confidentielles devient un outil de contrôle social et familial permettant ainsi au maire de ficher les personnes présentant des « difficultés sociales, éducatives ou matérielles ». Afin de préserver l'ordre public, les familles peuvent se voir infliger toutes sortes de contraintes (contrat de responsabilité parentale, rappel à l'ordre, tutelle aux prestations sociales...). Le maire se voit confier des moyens de contrôle dans de nombreux domaines de la vie de ses administrés, il est à la fois coordonnateur de l'action sociale, contrôleur de l'assiduité scolaire, destinataire de données à caractère confidentiel. De plus, il détient des quasi-pouvoirs de procureur de la République qui lui permettent de sanctionner les comportements considérés comme « anti-sociaux ».

PARAGRAPHE II : LE MAIRE INVESTI DE QUASI-POUVOIRS DE PROCUREUR DE LA REPUBLIQUE : LE POUVOIR DE SANCTION DU MAIRE

Dans le cadre de la procédure pénale, le procureur de la République a la possibilité de prononcer des mesures alternatives aux poursuites pénales (art. 41-1 à 41-3 du C. proc. pén.). Dans la pratique ces mesures ont été jugées efficaces du fait de leur rapidité à régler les petits litiges. En parallèle, le législateur a créé une mesure alternative aux poursuites, la transaction pénale, où l'initiative de la procédure revient au maire (art. 44-1 du C. proc. pén.).

Dans le cadre de la lutte contre les « incivilités », le gouvernement a décidé de renforcer les pouvoirs et les responsabilités des maires. Ainsi, la loi pour l'égalité des chances²³⁰ a créé l'article 44-1 du code de procédure pénale. Cette disposition autorise le maire à proposer une transaction à la personne qui aura commis « une infraction à l'arrêté municipal ou une dégradation d'un bien communal ». Le législateur a voulu faire participer les maires à la procédure pénale visant à sanctionner les actes d'incivilité. Ces comportements qui échappent au code pénal du fait de l'absence d'infraction a conduit le législateur à créer une procédure spécifique destinée à la commune qui aurait subi un préjudice. Cette mesure s'est enrichie des mesures alternatives aux poursuites consacrées par la loi du 23 juin 1999 renforçant l'efficacité de la procédure pénale²³¹. Ce dispositif a été complété par l'article 74 de la loi relative à la prévention de la délinquance et précisé par l'article 9 du décret du 26 septembre 2007²³².

Ces mesures ont été développées pour réduire le nombre de classements sans suite. Ces mesures comprennent les mesures définies par l'article 41-1 du code de procédure pénale, telles que le rappel à la loi, l'orientation vers une structure sanitaire, la mise en demeure de régulariser, la médiation et la réparation des dommages. La transaction pénale viendrait ainsi compléter les prérogatives du procureur de la République et créer une prérogative dans le cadre de la procédure pénale au profit du maire. Dans le cadre de ce dispositif, le maire deviendrait un acteur, dans l'hypothèse où les faits ont été commis au préjudice de la commune. Ainsi, le maire agit-il en qualité d'agent déconcentré de l'Etat ou en qualité d'agent décentralisé de la commune?

Le maire dispose d'un pouvoir de sanction par la mise en place d'une mesure de transaction pénale (A). Toutefois, le pouvoir de sanction reconnu à l'autorité administrative doit respecter les droits à valeur constitutionnelle (B).

²³⁰ Loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances (art.50), préc..

²³¹ Loi n° 99-515 du 23 juin 1999 renforçant l'efficacité de la procédure pénale, J.O. du 24 juin 1999 p. 9247.

²³² D. n° 2007-1388 du 26 septembre 2007 pris pour l'application de la loi n°2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance et modifiant le code pénal et le code de procédure pénale, J.O. du 28 septembre 2007 p. 15850.

A. LE POUVOIR DE SANCTION DU MAIRE : LA TRANSACTION PENALE

La transaction pénale constitue une mesure alternative aux poursuites pour lutter contre les actes d'« incivilités » (1). Cette mesure proposée par le maire, favorise le partenariat avec l'autorité judiciaire visant à lutter contre l'insécurité (2).

1. Une mesure alternative aux poursuites pour lutter contre les « incivilités »

Le champ d'application de cette prérogative confiée au maire est limité (a) et la mesure de transaction pénale doit être homologuée par une autorité judiciaire (b).

a. Une limitation du champ d'application du pouvoir de sanction

La transaction s'applique à des faits contraventionnels ayant causés un préjudice à la commune au titre de ses biens. D'une part, il peut s'agir de « *destruction, dégradation, détérioration commises contre des biens de la commune* » (art. R 635-1 du c. pén., contravention de 5^{ème} classe), d'autre part, de « *l'abandon d'ordures, déchets, matériaux et autres objets* » (art. R 632-1 du c. pén., contravention de 2^{ème} classe), et enfin, de « *l'abandon d'épaves de véhicules ou ordures, déchets, matériaux et autres objets transportés dans un véhicule* » (art. R 635-8 du c. pén., contravention de 5^{ème} classe) (art. 50 de la loi du 30 mars 2006 sur l'égalité des chances).

Depuis la loi relative à la prévention de la délinquance le champ des infractions a été élargi. En effet, la loi a étendu les pouvoirs de constatation des agents de police municipale en ajoutant aux infractions existante la divagation d'animaux dangereux, les nuisances sonores ou encore les jets d'immondices. Ainsi, le maire ne pourra mettre en place ce dispositif seulement pour les infractions visées. D'autre part, la mesure de transaction pénale ne concerne pas les mineurs.

La transaction doit être acceptée par le contrevenant et homologuée par l'autorité judiciaire. La mise en œuvre de la transaction suppose que l'action publique n'a pas

été déclenchée par le procureur de la République (art. R 15-33-61 et R 15-33-62 du c. proc. pén.). Lorsque le maire envisage de proposer une transaction il doit soit transmettre sa proposition au contrevenant en double exemplaire__par lettre recommandée dans un délai d'un mois à compter du procès verbal constatant l'infraction, soit remettre sa proposition au contrevenant en double exemplaire au cours d'un entretien dans le même délai d'un mois à compter du procès verbal constatant l'infraction.

La proposition doit contenir un certain nombre de mentions comme la nature des faits, la qualification juridique, le montant de l'amende et des peines complémentaires encourues, le montant de la réparation ou du nombre d'heures de travail non rémunéré, le délai d'exécution, la nature du travail non rémunéré, le lieu d'exécution, le délai d'acceptation ou de refus et la possibilité de se faire assister d'un avocat. Dans les quinze jours à compter de l'envoi ou de la remise de la proposition de la transaction, le contrevenant doit informer le maire s'il accepte de se conformer à la proposition en renvoyant un exemplaire signé.

b. L'homologation de la transaction pénale par une autorité judiciaire

En cas d'acceptation de la proposition par le contrevenant, le maire transmet cette dernière au procureur de la République aux fins d'homologation. Lorsque la proposition de transaction consiste en la réparation du préjudice, le procureur de la République décide lui-même de l'homologation ou non de la transaction. Lorsque la proposition de transaction consiste en l'exécution d'un travail non rémunéré, le procureur de la République transmet ces documents accompagnés de ses réquisitions sur l'homologation soit, au juge du tribunal de police si l'infraction est une contravention de 5^{ème} classe (destructions, dégradations et détériorations légères contre des biens appartenant à la commune et abandon d'épaves de véhicules ou d'ordures, déchets, matériaux et autres objets transportés dans un véhicule) soit, au juge de proximité compétent si l'infraction reprochée est celle d'abandon d'ordures, déchets, matériaux et autres objets (art. R 15-33-63 et R 15-33-64 du c. proc. pén.). L'autorité judiciaire adresse ensuite au maire dans les meilleurs délais sa décision indiquant si elle homologue ou non la transaction.

Lorsque l'auteur de l'infraction a exécuté intégralement dans le délai imparti les obligations, le procureur de la République est informé par le maire, l'action publique est de ce fait éteinte (art. R15-33-36 du c. proc. pén.). En revanche, à défaut de réponse ou de refus de se conformer aux obligations, le procureur de la République est informé par le maire afin de mettre en place des poursuites pénales à l'encontre du contrevenant.

2. Vers un partenariat avec l'autorité judiciaire pour lutter contre l'insécurité

Pour lutter contre l'insécurité, le maire peut mettre en place une mesure de transaction pénale en tant qu'agent déconcentré de l'Etat (a). Ainsi, la transaction pénale a été jugée efficace par sa réactivité pour répondre aux incivilités (b).

- a. La mise en place d'une mesure de transaction pénale par le maire en tant qu'agent déconcentré de l'Etat

L'article 44-1 du code de procédure pénale se trouve dans la section II dudit code intitulé « *Des attributions du procureur de la République* » du chapitre II « *Du Ministère public* ». Dans le cadre de ce dispositif, le maire dispose de l'initiative de déclencher cette procédure. Pour homologuer la décision, il doit se diriger vers l'autorité judiciaire compétente. Ainsi, lorsque le maire propose une mesure de transaction pénale au procureur de la République agit-il dans le cadre de ses pouvoirs de police administrative générale ou comme organe exécutif du conseil municipal ?

Dans le cadre de son pouvoir de police administrative générale, le maire peut édicter des mesures qui s'adressent à tous les administrés. La mesure de transaction pénale est un acte juridique unilatéral créant des obligations à la charge du contrevenant. Ce dernier se trouve dans l'obligation de les accepter, faute de quoi, le procureur de la République sera informé en vue de la mise en place de poursuites pénales

Dans la pratique, le conseil municipal doit approuver les décisions du maire. Le conseil doit autoriser le maire à signer la mesure de transaction pénale avant de la transmettre au procureur de la République. Mais, la loi vise le maire comme autorité

chargée de proposer la mesure. De ce fait, le maire agit dans le cadre de ses pouvoirs de police. Le législateur n'entend pas faire participer le conseil municipal à la mesure de transaction pénale. On peut constater que la loi pour l'égalité des chances et la loi relative à la prévention de la délinquance ont pour objectif de rendre efficace les dispositifs visant à lutter contre la délinquance. Ce qui nous conduit à penser que la procédure d'approbation du conseil municipal en tant qu'organe délibérant est écartée afin de faciliter l'exercice des prérogatives confiées au maire.

- b. La transaction pénale : une mesure alternative aux poursuites jugée efficace par sa réactivité

Le maire dispose d'une double fonction, d'une part, en tant qu'agent déconcentré de l'Etat, d'autre part, en tant qu'agent décentralisé de la commune²³³. Le maire est agent déconcentré de l'Etat, dans le cadre de la circonscription administrative communale, et suivant les cas, il est placé sous l'autorité hiérarchique du Préfet ou du procureur de la République.

Parallèlement, le maire est agent décentralisé de la commune, il s'agit de sa fonction principale, il est placé alors sous le contrôle de tutelle du Préfet. Dans ce cas, le maire agit au nom de la commune et engage par la même occasion la responsabilité de la commune. Ainsi, le maire est à la fois autorité déconcentrée de l'Etat et exécutif de la collectivité territoriale décentralisée. A ce titre, le Conseil d'Etat a opéré une distinction entre « *les attributions que le maire exerce au nom de l'Etat* » et « *celles qu'il exerce au titre de son mandat municipal* »²³⁴.

Au regard du dispositif, le maire peut mettre en place une mesure de transaction pénale en l'absence d'approbation du conseil municipal. De plus, il a la possibilité de saisir le procureur de la République, dans le cadre de ce dispositif, pour des faits qui ne porteraient pas préjudice aux biens de la commune (art. 51 al. 6). Le législateur a décidé de placer le maire au cœur du dispositif en tant que représentant de l'Etat et en qualité d'officier de police judiciaire.

²³³ GOHIN O., Institutions administratives, 5^{ème} éd., LGDJ, p. 301-302.

²³⁴ CE, 18 janvier 1991, *Société multypromotion*, Rec. Leb., p. 16 ; v. également GOHIN O., Institutions administratives, préc., p. 229-230.

De plus, la loi relative à la prévention de la délinquance a opéré une distinction concernant les attributions du maire. En effet, l'article L. 2211-1 du CGCT énonce que « *le maire concourt par son pouvoir de police à l'exercice des missions de sécurité publique et de prévention de la délinquance* ». Ainsi, le législateur a voulu dissocier les attributions que le maire détient en qualité d'agent décentralisé de la commune et celles qu'il détient en qualité d'agent déconcentré de l'Etat. Ainsi, lorsque le maire saisit et informe le procureur de la République en vue de la mise en place d'une mesure de transaction pénale il agirait en qualité d'agent déconcentré de l'Etat.

La transaction pénale présente des avantages pour la commune, d'une part, elle favorise le partenariat avec l'autorité judiciaire et d'autre part, ce dispositif permet une indemnisation ou une mise en œuvre d'un travail non rémunéré au profit de la commune. Enfin, la transaction peut permettre une indemnisation rapide de la collectivité.

La transaction pénale peut être combinée avec d'autres dispositifs locaux, comme le rappel à l'ordre. Toutefois, il convient de souligner l'importance des dispositifs locaux visant à lutter contre l'absentéisme scolaire. De ce fait, le maire en présence d'un trouble à l'ordre public émanant d'un mineur ne pourra pas proposer une mesure de transaction pénale. Cette mesure, au même titre que les mesures alternatives aux poursuites prévues par le procureur de la République ne vise que les personnes majeures. Toutefois, la transaction proposée par le maire a rencontré peu d'écho dans les communes²³⁵. L'exclusion de certaines infractions dans le champ d'application de la mesure et le fait que seuls les majeurs sont concernés par la procédure n'encourage pas les maires à utiliser ce dispositif.

²³⁵ Nicematin.com : « Antibes, le flop des premiers essais de transaction pénale », Y. ROBERT, publié le 29 janvier 2010 : <http://www.nicematin.com/article/antibes/antibes-le-flop-des-premiers-essais-de-transaction-penale.6076.html>.

B. LE POUVOIR DE SANCTION RECONNU A L'AUTORITE ADMINISTRATIVE : LE RESPECT DES DROITS A VALEUR CONSTITUTIONNELLE

Le principe de séparation des pouvoirs n'interdit pas de confier un pouvoir de sanction à une autorité non juridictionnelle (1). Toutefois, le prononcé de telles sanctions administratives nécessite un encadrement strict (2).

1. La reconnaissance d'un pouvoir de sanction à l'autorité administrative : l'absence de méconnaissance du principe de séparation des pouvoirs

Le prononcé d'une mesure de transaction pénale requiert la décision d'une autorité judiciaire, gardienne des libertés individuelles (a) conformément aux exigences constitutionnelles (b).

- a. L'autorité judiciaire, gardienne des libertés individuelles

L'article 16 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen du 26 août 1789 affirme que « *toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution* ». Cet article nous démontre que le principe de séparation des pouvoirs et la protection des droits fondamentaux sont étroitement liés. La séparation des pouvoirs est un principe qui prévoit que les fonctions de l'Etat (le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire) soient chacune exercée par un organe différent pour éviter les abus. Cette classification tripartite permet de préserver les citoyens des atteintes à leurs droits fondamentaux. Le Conseil constitutionnel a affirmé que le prononcé et l'exécution de telles mesures, même avec l'accord de la personne ne peuvent intervenir à « *la seule diligence d'une autorité chargée de l'action publique mais requièrent la décision d'une autorité de jugement conformément aux exigences constitutionnelles* »²³⁶.

²³⁶ Cons. const., DC n° 95-360 du 2 février 1995 *loi relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative*, J.O. du 7 février 1995, p. 2097.

Ainsi, la loi n° 99-515 du 23 juin 1999 relative à la composition pénale a retenu la solution du Conseil constitutionnel en prévoyant l'intervention du président du tribunal pour valider la mesure pénale proposée par le procureur de la République. La jurisprudence du conseil constitutionnel de 1995 a perdu son fondement depuis que le Conseil constitutionnel a substitué à « *l'acception extensive de la liberté individuelle* » qu'il retenait jusqu'en 1999 celle d'« *habeas corpus* » en vertu de l'article 66 de la Constitution. Cet article a pour objectif principal de protéger les personnes contre la détention arbitraire. Sauf en matière de détention, ou lorsqu'un texte législatif le prévoit, ces normes n'imposent pas l'intervention du juge judiciaire. Ainsi, les juges de la Cour suprême ont opté pour cette solution²³⁷. Au regard de ce revirement de jurisprudence, un travail d'intérêt général accepté par le contrevenant et auquel il peut à tout moment se soustraire ne saurait constituer une atteinte à sa liberté individuelle au sens de l'article 66 de la Constitution.

b. Les garanties constitutionnelles liées à la procédure de transaction pénale

La sanction administrative était rare sauf en matière de pénalités fiscales. Aujourd'hui les textes législatifs dotent les autorités administratives de pouvoir de sanctions pécuniaires ou amendes voire adresser des recommandations, des observations, des mises en demeure ou des injonctions. C'est ainsi que le conseil supérieur de l'audiovisuel s'est vu attribuer des pouvoirs visant à retirer les autorisations d'émettre accordées aux sociétés de radio et de télévision ou infliger des sanctions pécuniaires. Les différentes sanctions prononcées doivent être motivées et prononcées dans le cadre d'une procédure contradictoire. La sanction doit être précédée d'une « mise en demeure » de se conformer aux obligations qu'ils instituent (L. 30 septembre 2006 CSA)²³⁸. Le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de se prononcer sur la conformité à la constitution des dispositions législatives instituant des sanctions administratives.

²³⁷ Cons. const., DC n° 99-411 du 16 juin 1999 ; DC n° 2002-461 du 29 août 2002 ; DC n° 2003-467 du 13 mars 2003 ; DC n° 2004-499 du 29 juillet 2004 ; DC n° 2005-532 du 19 janvier 2006.

²³⁸ Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, J. O. du 1 octobre 1986, p. 11755.

Le Conseil constitutionnel a admis « *qu'aucun principe à valeur constitutionnelle ne fait obstacle à ce qu'une autorité administrative, agissant dans le cadre des prérogatives de puissance publique puisse exercer un pouvoir de sanction, il a ajouté que ce n'est qu'à la condition, d'une part, que la sanction susceptible d'être infligée soit exclusive de toute privation de liberté et, d'autre part, que l'exercice du pouvoir de sanction soit assorti par la loi de mesures destinées à sauvegarder des droits et libertés constitutionnellement garantis* »²³⁹. Parallèlement, la cour européenne des droits de l'homme a admis le recours à la sanction administrative au regard de la convention européenne des droits de l'homme, mais en rappelant le nécessaire respect des prescriptions de l'article 6 de celle-ci²⁴⁰.

De plus, le juge constitutionnel a eu l'occasion de statuer sur la loi pour l'égalité des chances dont il avait été saisi par plus de soixante députés et par plus de soixante sénateurs, qui contestaient l'article 51 relatif aux pouvoirs de transaction pénale des maires²⁴¹. Les requérants reprochaient à la loi pour l'égalité des chances (art. 51) de ne prévoir aucune garantie quant aux conditions dans lesquelles l'accord de l'auteur des faits est recueilli et la transaction homologuée et de porter atteinte tant aux droits de la défense qu'au droit à un procès équitable garanti par l'article 16 de la Déclaration de 1789. Ils estiment enfin, que les dispositions qui autorisent le maire à proposer des mesures alternatives aux poursuites créent une « *action publique popularis* » et méconnaissent, elles aussi, le principe de la séparation des pouvoirs.

Les juges de la Cour suprême ont jugé que l'article 51 de la loi déferée n'était pas contraire à la Constitution au motif que, d'une part, le maire ne peut mettre en œuvre « *une procédure de transaction que si l'action publique n'a pas été mise en mouvement, que l'autorité judiciaire, qui homologue l'accord intervenu entre le maire et l'auteur des faits, n'est lié ni par la proposition du maire ni par son acceptation par la personne concernée, qu'aucune des mesures pouvant faire l'objet de la*

²³⁹ Cons. const., DC n° 89-260 du 28 juillet 1989, loi relative à la sécurité et à la transparence du marché financier, J. O. du 1^{er} août 1989, p. 9676 ; v. également CHAPUS R., Droit administratif général, préc., p. 1172 à 1176 ; CE, ass, 16 janvier 1981, *Société varoise de transport*, p. 51, AJ 1981, p. 599, concl. A BACQUET ; Jurisclasseur droit administratif, Fasc. 1054, p. 23 (sanctions administratives).

²⁴⁰ CEDH, 21 février 1984, *Oztürk c/ RFA*.

²⁴¹ Cons. const., DC n° 2006-535 du 30 mars 2006, préc..

transaction n'étant de nature à porter atteinte à la liberté individuelle au sens de l'article 66 de la Constitution ». D'autre part, les dispositions contestées n'organisent pas « un procès mais une procédure de transaction, qui suppose l'accord libre et non équivoque, avec l'assistance éventuelle d'un avocat, de l'auteur des faits, que la transaction homologuée par l'autorité judiciaire ne présente aucun caractère exécutoire, que dès lors le grief tiré de la violation des droits de la défense et du droit à un procès équitable est inopérant ». Enfin, « le principe de séparation des pouvoirs ne saurait être méconnu par une disposition qui, dans le cas où les contraventions ne causent pas de préjudice à la commune, se borne à reconnaître au maire la faculté de proposer une mesure alternative aux poursuites au procureur de la République, sans affecter le choix de celui-ci, d'engager des poursuites, de recourir à de telles mesures ou de classer la procédure sans suite ».

2. Les limites liées au mode alternatif de règlement des conflits

La transaction pénale constitue une procédure exceptionnelle émanant d'une autorité administrative (a). Cette procédure est jugée efficace pour le règlement des infractions mineures échappant à la sanction pénale (b).

- a. La transaction pénale : une procédure exceptionnelle émanant d'une autorité administrative

La procédure confiée au maire présente des lacunes dans la mesure où le maire pourra saisir la juridiction de proximité aux fins d'homologation. La juridiction de proximité est chargée de statuer sur les litiges civils d'un montant n'excédant pas 4 000 €, ainsi qu'en matière pénale, les contraventions des quatre premières classes (amendes de 750 €). La particularité de cette juridiction est d'être composée de juges qui ne sont pas des magistrats de carrière, mais de simples particuliers recrutés par le ministre à titre temporaire (sept ans) et exerçant la fonction par voie de vacations (une à deux demi journée par semaine). De ce fait, on ne peut pas assimiler la procédure de transaction pénale à celle prévue par les articles 41-1 à 41-3 du code de procédure pénale qui nécessitent l'intervention de magistrats. Selon les juges du

Conseil constitutionnel ces magistrats du siège ou du parquet, appartiennent à l'autorité judiciaire²⁴².

Le recours aux sanctions administratives est devenu fréquent du fait de leur effectivité et rapidité. Toutefois, le recours à de telles sanctions ne doit pas méconnaître les garanties liées au respect des droits à valeur constitutionnelle telles que les règles du procès équitable (art. 6-1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme).

- b. La transaction pénale : une solution de traitement accéléré des infractions mineures

L'édition de sanctions administratives est soumise à de multiples obligations. D'une part, la décision administrative doit être motivée et prise par un organisme respectant le principe d'impartialité. D'autre part, la procédure contradictoire doit être conforme au principe général des droits de la défense. Et enfin, la sanction doit être exclusive de toute peine privative de libertés et prévoir un contrôle juridictionnel. Il appartient au juge administratif, saisi par la voie d'un recours de pleine juridiction de réformer les sanctions jugées disproportionnées²⁴³.

L'article 51 de la loi du 30 mars 2006 ne prévoit aucune garantie liée au droit à un procès équitable. En effet, le texte ne mentionne pas la possibilité pour le contrevenant de se faire assister par un avocat. L'absence du ministère d'avocat nous démontre que la procédure de la transaction pénale n'est pas comparable à celle prévue aux mesures alternatives aux poursuites. La transaction pénale est une mesure proposée dans le cadre d'actes d'incivilités de petite délinquance qui échappent au texte pénal tandis que les mesures alternatives aux poursuites peuvent être proposées alors que l'infraction pénale est caractérisée.

De plus, l'alinéa 6 de l'article 51 de la loi pour l'égalité des chances prévoit que le maire pourra saisir le procureur de la République pour des faits qui ne porteraient

²⁴² Cons. const., DC n° 2002-461 du 29 août 2002 *loi d'orientation et de programmation pour la justice*, J.O. du 10 septembre 2002, p. 14953.

²⁴³ FRIER P. L. et PETIT J., *Droit administratif*, Domat, 7^{ème} éd., Montchrestien, p. 370 – 371.

pas préjudice aux biens de la commune. L'intervention du maire, en l'absence de motif justifiant le recours à une telle mesure pose le problème de l' « *action publique popularis* » en l'autorisant à sanctionner tous les comportements jugés délictueux. Ainsi, le maire pourra déclencher une procédure en l'absence de préjudice subi par la commune.

Rapidité et efficacité, sont les « *maitres-mots* » de la loi relative à la prévention de la délinquance. Les différents dispositifs prévus par la loi précitée visent à réprimer les actes d'incivilités qui « *gangrèment* » la commune et qui échappent le plus souvent à la sanction pénale du fait de l'absence de texte. La volonté du législateur est de doter le maire de moyens efficaces pour lutter contre la délinquance. Les termes de la loi « prévention » et « délinquance » fixent les priorités de l'Etat visant à placer le maire en tant qu'autorité administrative préventive au cœur du dispositif de lutte contre la délinquance.

CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE

Pour rendre efficace les dispositifs mis en place par la loi, il appartient aux différents acteurs locaux de partager les informations confidentielles. L'information devient un véritable outil administratif de contrôle social et familial permettant de cibler les personnes et les familles susceptibles de causer un trouble à l'ordre public. Ainsi, le maire pourra proposer aux familles des mesures d'aide à la parentalité pouvant déboucher sur une sanction administrative ou pénale du fait du manque d'implication des familles dans l'éducation de leur enfant. Ainsi, on a pu constater que le législateur crée un amalgame entre difficultés sociales et délinquance.

De plus, le dispositif du partage d'informations à caractère secret a pénalisé les travailleurs sociaux qui ont perdu la relation de confiance des familles. La confiance constitue l'outil de travail des professionnels de l'action sociale. Depuis la loi relative à la prévention de la délinquance, le travail social ne serait plus efficace du fait de la transmission des informations confidentielles aux autorités administratives. Le maire, en tant qu'autorité de police judiciaire, se doit d'informer le procureur de la République lorsqu'il a connaissance de faits constitutifs de délit ou de crime. Les travailleurs sociaux se trouveront dans une situation où les personnes bénéficiant d'un accompagnement social garderont le silence. L'isolement des familles peut nuire à l'intérêt de l'enfant.

A l'occasion des travaux réalisés aux Etats-Unis à la situation française, Loïc Wacquant a souligné le rôle confié aux travailleurs sociaux dans un contexte sécuritaire. Il a souligné qu'en « *encourageant les services sociaux, sanitaires, scolaires, [...], de l'Etat à collaborer étroitement avec la police et la justice, on fait d'eux des extensions de l'appareil pénal de sorte à instaurer un panoptisme social, qui sous couvert d'assurer le bien-être des populations démunies, les soumet à une surveillance punitive de plus en plus précise et pénétrante* »²⁴⁴.

²⁴⁴ ENGEL J., « Assistants de service social et éducateurs spécialisés (en Alsace) face au secret partagé avec les élus : entre conflits de territoires et conflits de valeurs », Thèse présentée et soutenue le 17 septembre 2010, Université de Strasbourg, p. 285.

La loi relative à la prévention de la délinquance a confié une compétence au maire dans le domaine de l'action sociale par voie conventionnelle, compétence relevant en principe du département. Ainsi, le législateur a prévu une délégation de compétence totale ou partielle. La loi crée une confusion entre prévention sociale qui doit relever du président du Conseil général et la prévention de la délinquance qui doit être confiée au maire, en tant qu'autorité de police administrative. Or, la loi confie les compétences dans le domaine de l'action sociale et la prévention de la délinquance à une seule autorité, le maire. Dorénavant, celui-ci peut, d'une part, proposer des aides aux familles en difficulté, et d'autre part, les sanctionner. Dans le cadre de la politique de prévention de la délinquance, le législateur a généré une confusion des rôles institutionnels.

Le maire dispose également d'un pouvoir de sanction en proposant aux contrevenants une mesure de transaction pénale destinée à réparer un préjudice subi par la commune. Cette mesure est assimilée aux mesures alternatives aux poursuites proposées par le procureur de la République. Ainsi, en dotant le maire d'un pouvoir de sanction administrative, le législateur a voulu rendre efficace et rapide la procédure visant à réprimer les actes d'incivilités.

Le maire voulait reconquérir la confiance des administrés qu'il a perdue par la création des lois sécuritaires. Mais la loi relative à la prévention de la délinquance a « creusé le fossé » entre le maire et ses administrés. Malgré tout, on peut constater que certains maires ont décidé d'opter pour la police de proximité qui doit être préventive par nature. Ce système de délation, de sanction prévu par la loi relative à la prévention de la délinquance a conduit les citoyens à se méfier du maire créant inévitablement une rupture du lien de confiance et un isolement des familles en difficulté.

CONCLUSION GENERALE

Depuis 2002, la France est engagée dans une véritable « frénésie sécuritaire »²⁴⁵ qui n'a fait que s'aggraver depuis l'élection présidentielle de 2007. La loi relative à la prévention de la délinquance vient compléter les textes sécuritaires existants. Le législateur a renforcé les pouvoirs du maire dans la politique de prévention de la délinquance. Malgré son intitulé, la loi relative à « la prévention de la délinquance » intervient principalement sur le terrain répressif. En effet, cette loi modifie des dispositions du code pénal et du code de procédure pénale. De plus, cette loi s'intéresse à l'action sociale, l'action éducative et la psychiatrie dont leur finalité a été détournée de leur objectif principal qui sera désormais la lutte contre la délinquance.

Au regard des dispositions prévues par la loi relative à la prévention de la délinquance, les principales mesures prévues par la loi ne font que renforcer les prérogatives du maire pour rendre efficace la politique de lutte contre la délinquance (le pouvoir d'admonestation, le travail d'intérêt général, la transaction pénale, la création de fichiers éducatifs, l'extension des pouvoirs de la police municipale, hospitalisation d'office...).

Le maire peut détenir au sein de la mairie un fichier pouvant contenir des informations sensibles provenant de l'Education nationale et des organismes chargés du versement des prestations familiales. Ce fichier peut être croisé avec d'autres fichiers sécuritaires dans le seul but de cibler les personnes présentées comme des délinquants potentiels pour mieux les réprimer. La loi relative à la prévention de la délinquance, comme son nom l'indique, doit prévoir des mesures visant à prévenir des comportements délictueux, elle ne doit pas conduire à la création de nouvelles prérogatives coercitives visant à sanctionner les familles en difficulté. La loi « sécurité intérieure » du 18 mars 2003 avait créé des infractions à l'égard des plus démunis tels que les mendiants, les prostitués et les gens du voyage. La loi relative à la prévention de la délinquance et la loi pour l'égalité des chances du 31 mars 2006 étend les sanctions à destination des populations en

²⁴⁵ L. MUCHIELLI, « La frénésie sécuritaire » : retour à l'ordre et nouveau contrôle social, Paris, *La Découverte*, mars 2008, p. 140.

difficulté. Ainsi, ce sont de véritables sanctions qui seront prononcées par le président du conseil général et le maire, en tant qu'autorités administratives, contre des familles considérées comme responsables dans l'éducation de leurs enfants.

Pour lutter efficacement contre la délinquance résultant des problèmes scolaires, éducatifs, sociaux, il appartient au maire d'exclure certains individus responsables de ces troubles. Ces individus doivent être isolés du reste de la population (hospitalisation d'office, évacuation forcée des résidences mobiles des gens du voyage, centres éducatifs en milieu ouvert ou fermé...). Des pouvoirs de plus en plus importants sont donc confiés aux élus locaux pour intervenir dans la vie des citoyens se substituant ainsi aux autres institutions (justice, PJJ, aide sociale) qui agissent au contraire dans la confidentialité et dans l'intérêt des familles. La loi relative à la prévention de la délinquance dérange du fait de la participation des travailleurs sociaux aux dispositifs locaux de contrôle de certaines populations. Le rôle du maire en matière d'action sociale est ignoré et son action est perçue comme un « ciblage » des « jeunes délinquants » ou de « populations qui dérangent ». Il s'agirait d'une action répressive à mettre en relation directe avec son statut d'Officier de police judiciaire et les contacts qu'il pourrait entretenir avec les forces de l'ordre. Les travailleurs sociaux y voient un système de « dénonciation » et de « délation » au profit de l'Etat²⁴⁶.

Un avis du Conseil national des villes, paru le 12 mars 2009, a constaté « *l'absence quasi-systématique de mise en œuvre de cette loi* (loi relative à la prévention de la délinquance) » par les maires²⁴⁷. En effet, les travailleurs sociaux sont réticents à fournir des informations confidentielles sur la situation des familles et les services de police ne signalent au maire que les faits les plus graves concernant les troubles à l'ordre public. L'absence d'implication des différents intervenants locaux ne peut rendre efficace la nouvelle mission de prévention de la délinquance confiée au maire.

²⁴⁶ ENGEL J., « *Assistants de service social et éducateurs spécialisés (en Alsace) face au secret partagé avec les élus : entre conflits de territoires et conflits de valeurs* », Thèse précit., p. 307.

²⁴⁷ La documentation française.fr : Avis du Conseil national des villes du 12 mars 2009, sur « la première étape de mise en œuvre de la loi « prévention de la délinquance » (mars 2007), la place et le rôle de la justice, le soutien à la jeunesse et la gouvernance de la prévention de la délinquance » : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/094000165/0000.pdf>.

Toutefois, En février 2012, le secrétariat général du Comité interministériel de prévention de la délinquance a dressé un bilan positif concernant la participation des maires aux dispositifs mis en place par la loi de 2007²⁴⁸. Concernant « *les CDDF, 127 fonctionnent effectivement contre 167 en projet* ». Certaines « *communes ont mis en place des dispositifs équivalents adaptés à leurs besoins nommés les cellules de citoyenneté et de tranquillité publique* ». De plus, « *le dispositif de rappel à l'ordre connaît un succès, 553 maires en font usage souvent dans le cadre de protocoles avec les procureurs de la République* ». En revanche, « *la procédure de transaction pénale est très utilisée par les maires en raison de sa complexité en termes d'organisation et de moyens* ».

Le gouvernement actuel de Monsieur F. HOLLANDE encourage la participation des élus locaux à la politique de prévention de la délinquance. En effet, Monsieur M. VALLS, ministre de l'intérieur, a adressé un discours aux maires en les encourageant à réviser régulièrement les conventions de coordination sous l'autorité des préfets en précisant qu' « *il faut se partager les rôles et s'épauler, toujours sous la houlette de l'OPJ territorialement compétent que vous êtes, pour mieux lutter à titre préventif dissuasif et quand il le faut répressif contre diverses formes de nuisances et d'incivilités qui dégradent la physionomie de l'espace public et pourrissent la vie quotidienne de nos concitoyens* »²⁴⁹. Le ministre de l'intérieur a autorisé les maires à adopter une politique répressive pour faire face aux problèmes d'incivilités susceptibles d'entraîner un « désordre public » sur le territoire de la commune.

²⁴⁸ Communiqué du secrétariat général du Comité interministériel de prévention de la délinquance, février 2012, sur « l'application des dispositifs novateurs en matière de prévention de la délinquance, Bilan fin 2011 » : http://www.prevention-delinquance.interieur.gouv.fr/fileadmin/user_upload/08-Actualites/Communique.pdf.

²⁴⁹ Discours aux forces de sécurité du 30 septembre 2013 de M. VALLS, ministre de l'intérieur, site du Ministère de l'intérieur : <http://www.interieur.gouv.fr/Le-ministere/Manuel-Valls/Interventions-du-Ministre/Discours-aux-forces-de-securite>.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages généraux :

CHAPUS R., Droit administratif général, tome 1, Domat droit public, Montchrestien, p. 721 – 722.

DEBBASCH C., « Institutions et droit administratifs », tome 2, 4^{ème} éd., Thémis, PUF, p. 125 – 126.

DUPUIS G., GUEDON M. J., CHRETIEN P., Droit administratif, 10^{ème} éd., Sirey, p. 508.

FRIER P. L. et PETIT J., Droit administratif, Domat, 7^{ème} éd., Montchrestien, p. 370 – 371.

GOHIN O., Institutions administratives, 5^{ème} éd., LGDJ, p. 301-302.

Ouvrages spéciaux et thèses :

Ouvrages spéciaux :

ADDA J. et DEMOUVEAUX J. P., « *Les pouvoirs de police du maire* », Berger – Levraut, 3^{ème} éd., p. 57 – 65).

ARROUET J.-P., CECCALDI D., DUPRIET R., « *La commune et l'action sociale : Dans quels domaines agir ? Avec quels interlocuteurs ? Et quels moyens ?* », Les guides de l'action locale, p. 6.

AUBIN E., « *La commune et les gens du voyage* », Berger – Levraut, p. 84 - 85.

DELMAS P. B., « *Le maire, autorité de police* », 1^{ère} ed., p. 51 – 52.

DELMAS P. B., « *Le maire, autorité de police* », 1^{ère} ed., p. 51 – 52 ; v. également RICHER D., « *Le maire et la police municipale* », Guides pratiques de l'administration territoriale, éd. Litec, p. 18 à 24.

RICHER D., « *Le maire et la police municipale* », Guides pratiques de l'administration territoriale, éd. Litec, p. 18 à 24.

Thèses :

BENBOUZID B., « *La prévention situationnelle: genèse et développement d'une science pratique (1965 – 2005)* », Thèse présentée et soutenue le 29 septembre 2011, Université Lyon 2, p.13.

BIDET M., « *Les gens du voyage, locaux ou cosmopolites ? La gestion publique du nomadisme en France.* », Thèse présentée et soutenue le 1^{er} décembre 2009, Institut des sciences sociales du politique (ISP), Cachan, p. 61 et 80.

CHETRIT Th., « *Sécurité intérieure et criminalité contemporaine en France* », Thèse soutenue le 2 avril 2012, Université Panthéon Assas Paris II, p.32.

ENGEL J., « *Assistants de service social et éducateurs spécialisés (en Alsace) face au secret partagé avec les élus : entre conflits de territoires et conflits de valeurs* », Thèse présentée et soutenue le 17 septembre 2010, Université de Strasbourg, p. 285.

Articles de Jurisclasseur et Dalloz :

Jurisclasseur :

PONTIER J-M., « Du danger présenté par certains chiens et des moyens d'y remédier », *JCP éd. adm. et coll. terr.*, n° 28, 7 juillet 2008, p. 3.

VENNIN A. « Que peut faire la police municipale pour lutter contre la prostitution ? », *JCP éd. adm. et coll. terr.*, 2003, n° 8, p. 233.

JCP, Droit administratif, Fasc. 1054, p. 23 (sanctions administratives).

Recueil Dalloz :

ROMI R., *D.* 1985, p. 388.

Articles de revues et web :

Articles de revues :

ASH, « Prévention de la délinquance : les neuf sages valident la loi tout en rappelant les limites du secret partagé », 9 mars 2007, n° 2497, p. 5.

ASH, « Le secret professionnel des travailleurs sociaux », juin 2008.

BAGOT O. « Le pouvoir réglementaire de police du maire et la lutte contre la délinquance », *RLCT*, juin 2006, n° 14.

BIDAULT M. et PETILLON C., « Santé mentale : Quel rôle peuvent jouer les maires ? », *La Gazette Santé-Social*, n° 23, octobre 2006.

BOUQUET B. « Accompagnement social et éthique » - Responsabilité et accompagnement social, *Revue Française de Service Social* n° 223-224 – 2006 – 2007.

Cahiers de la puéricultrice, « La loi et l'information préoccupante », octobre 2011, n° 250.

CASSIA P. « Le chien dans l'espace public municipal », *BJCL*, 2003, p. 394.

CHAVRIER G. « Le rôle des maires dans la lutte contre la délinquance et la prévention des émeutes urbaines », *BJCL*, 1/06, p. 2.

FRIER P-L, « couvre-feu pour les enfants ? », *RFDA*, mars-avril 1998, p. 383.

HERISSON P. « Aires d'accueil : la généralisation de l'accompagnement social », *ASH*, n° 2564 du 27 juin 2008, p. 15-16.

HOUILLON Ph., député rapporteur, concernant les conseils pour les droits et devoirs des familles, *Revue Lamy des Collectivités Territoriales*, mars 2007, n°22, p. 20.

JDJ-RAJS, Colloque « La question du contrôle social, et celle du droit des familles, renvoie à ce que l'on fait avec les informations », octobre 2010, n° 298.

JOUANNEAU H. « La prévention de la délinquance, collectivités de nouveau sollicitées », *La Gazette*, publié le 8 février 2010, p. 25 à 29.

La Gazette, 5 mai 2008, Actualité, « Hospitalisation d'office : Les maires sous pression ».

LHUILIER J-M « La responsabilité des professionnels de l'action sociale », supplément *ASH*, décembre 2005, p. 14.

LUCHAIRE Y. « Le maire, Félix et Médor », *RGCT*, 1999, p. 126.

MICHALLET I., « Le contentieux administratif des arrêtés municipaux d'interdiction de la mendicité », *AJDA*, 2001, p. 320.

MONTECLER M-C., « Adoption définitive du projet de loi sur les chiens dangereux », *AJDA*, 23 juin 2008, p. 1173.

MUCCHIELLI L. « La frénésie sécuritaire : retour à l'ordre et nouveau contrôle social », Paris, *La Découverte*, mars 2008, p. 140.

PONTIER J-M « Aujourd'hui les chiens », *AJDA*, 2008, p. 217.

PROVOT, « Faut-il brûler l'article 28 de la loi du 31 mai 1990 ? », *Etudes tsiganes*, 1996, vol. 7, p. 6.

PUECH L. « Protection de l'enfance : l'impact de la loi sur le travail social » intervention aux 2^e Assises nationales de la protection de l'enfance, *Journal de l'action sociale*, décembre 2007, p. 30.

ROCHE S. « Les incivilités vues du côté des institutions : perceptions, traitements et enjeux », *Cahier de la sécurité intérieure*, 1996, n° 23, p. 862.

SARKOZY N. « Le maire sera le patron de la prévention de la délinquance », *Gaz. cnes*, 21 novembre 2005, p.12.

VERDIER P. et DOURGNON L., « Le secret professionnel est-il opposable au maire et au président du Conseil général ? », Guide de l'accès aux informations sur la vie privée des personnes à l'usage des élus et des chefs de services.

YOLKA Ph., « Le Nomade et le Hérisson », *JCP A*, 7 mai 2007, n° 19, act. N° 414.

Articles web :

La Gazette.fr : « *Chiens dangereux : une circulaire provoque la colère des propriétaires des chiens dangereux* », publié le 10 février 2010 par A. l'AFP : <http://www.lagazettedescommunes.com/30058/une-circulaire-provoque-la-colere-des-proprietaires-de-chiens-dangereux/>.

Association nationale des assistants de service social (ANAS) concernant « *la loi de prévention de la délinquance : nouvelles préconisations aux professionnels sur le partage d'informations* » : www.anas.fr.

Rue89Lyon : « La chasse aux prostituées en 7 arrêtés » publié le 10 novembre 2011 par BURLET L. : <http://www.rue89lyon.fr/2011/11/10/chasse-prostituees-7-arretes/>.

La documentation française : Plan d'action de développement de la psychiatrie et de la promotion de la santé mentale, CLERY-MELIN Ph., KOVESS V., PASCAL J.-C. du 15 septembre 2003, p. 73-78 : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/034000589/0000.pdf>.

Le figaro.fr : « La hausse des dépenses sociales pour le département » publié le 5 juin 2012 par CROUZEL C. : <http://www.lefigaro.fr/conjoncture/2012/06/05/20002-20120605ARTFIG00643-hausse-des-depenses-sociales-pour-les-departements.php>.

Libération.fr : « La police de proximité : Sarkozy retourne son képi » publié le 23 février 2007 par DURAND J. : <http://www.liberation.fr/politiques/010194872-police-de-proximite-sarkozy-retourne-son-kepi>.

La Gazette.fr : « La prévention de la délinquance doit faire preuve de pragmatisme » selon CHABROL D., secrétaire général du Comité interministériel, publié le 22 août

2011 par JOUANNEAU H. : <http://www.lagazettedescommunes.com/73278/%c2%ab-la-prevention-de-la-delinquance-doit-faire-preuve-de-pragmatisme-%c2%bb-selon-didier-chabrol-secretaire-general-du-comite-interministeriel-dedie/>.

La documentation française.fr : Rapport du groupe de travail présidé par le sénateur LAMBERT A. dans le cadre de la révision générale des politiques publiques « *Les relations entre l'Etat et les collectivités locales* », décembre 2007 : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/074000741/0000.pdf>.

Rapport du groupe national d'évaluation de la loi du 27 juin 1990 (rapport « STROHL ») n° 9708, septembre 1997 : <http://www.ch-le-vinatier.com/cme-psy/strohl1.htm>.

Nicematin.com : « Antibes, le flop des premiers essais de transaction pénale », annonce publiée par YVON R. le 29 janvier 2010 : <http://www.nicematin.com/article/antibes/antibes-le-flop-des-premiers-essais-de-transaction-penale.6076.html>.

Sénat.fr : Exposé des motifs de la proposition de loi n° 3267 du 11 octobre 2001 tendant à alléger la procédure d'expulsion demandée par les maires confrontés au stationnement illégal des gens du voyage en dehors des aires d'accueil aménagées à cet effet : <http://www.senat.fr/leg/pp101-242.html>.

La documentation française.fr : Rapport annuel pour 2005 de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) « *L'intervention social, un travail de proximité* » : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/064000126/0000.pdf>.

La documentation française.fr : Avis du Conseil national des villes du 12 mars 2009, sur « la première étape de mise en œuvre de la loi « prévention de la délinquance » (mars 2007), la place et le rôle de la justice, le soutien à la jeunesse et la gouvernance de la prévention de la délinquance » : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/094000165/0000.pdf>.

Nice matin.com : « Sécurité vidéo-surveillance à Nice : une caméra pour 600 habitants avant l'été », publié le 8 mars 2010 : <http://www.nicematin.com/article/cote-dazur/securite-video-surveillance-a-nice-une-camera-pour-600-habitants-avant-lete.2972.html>.

Communiqué du secrétariat général du Comité interministériel de prévention de la délinquance, février 2012, sur « l'application des dispositifs novateurs en matière de prévention de la délinquance, Bilan fin 2011 » : http://www.prevention-delinquance.interieur.gouv.fr/fileadmin/user_upload/08-Actualites/Communiquee.pdf.

Amiens.fr : le site internet de la commune d'Amiens « La sécurité : c'est bien l'affaire de tous » : <http://www.amiens.fr/?id=653>.

Intérieur gouv. fr.: Discours aux forces de sécurité du 30 septembre 2013 de M. VALLS, ministre de l'intérieur, site du Ministère de l'intérieur : <http://www.interieur.gouv.fr/Le-ministere/Manuel-Valls/Interventions-du-Ministre/Discours-aux-forces-de-securite>.

Notes de jurisprudence :

AUBIN E., « Responsabilité de la puissance publique », *AJDA*, 2001, p. 898.

BON P. et BECHILLON D., « Responsabilité de la puissance publique », *D.* 1999, Som. P. 46.

CHAVRIER G., « Responsabilité sans faute – Création prétorienne d'un régime de responsabilité du service public hospitalier en cas de défaillance dommageable des produits et appareils de santé », *JCP éd. adm. et coll. territoriales*, 2003, n° 41, p. 1303.

DELIANCOURT S., « Responsabilité pour faute lourde – Animaux errants : carence de l'autorité de la police municipale constitutive de faute lourde », *JCP ed. adm. et coll.*, 2006, n° 40, p. 1262.

GILLES A., « Le couvre-feu imposé aux mineurs : une conception nouvelle de la sécurité », *AJDA*, 2002, p. 351.

GROS L., *LPA*, 27 novembre 1996, concl. L. GROS, « La responsabilité de la police municipale pour divagation d'animaux ».

HAIM V., « Les conditions de la légalité d'un arrêté réglementant la circulation des mineurs », *AJDA*, 2003, p. 296.

LAURENT C., « Un droit à la vie en matière environnementale reconnu et confronté par une interprétation évolutive du droit des biens pour les habitants de bidons villes », *RTDH*, 2003, p. 280.

LEGAL H., *AJDA*, 1992, p. 355, concl. H. LEGAL, "Responsabilité de la puissance publique".

LHULLIER J-M, *RDSS*, 1992, p. 132.

MADEC J-Y, sur l'illégalité d'une interdiction de la mendicité, *RFDA*, 1996, p. 377.

M-C M., « Le portrait de Pétain devra être décroché de la salle de du conseil à la mairie de Gonnevillle », *AJDA*, 2010, p. 2024.

NEGRIN J-P, sur la légalité des arrêtés dit "anti-mendicité", *RFDA*, 2002, p. 819.

PACTEAU B, *D.* 1982, II, p. 494

PAILLET M., *LPA*, 15 mai 1996, « Dommages causés à un agriculteur par des pigeons proliférant sur le territoire d'une commune », CE 4 déc 1995.

RAVANAS J., *D.*, 1997, Jurisprudence, p. 7, note J. RAVANAS, « L'immixtion arbitraire dans la vie privée ». (A vérifier Civ 1^{ère} 6 mars 1996).

ROMI R., *D.* 1985, p. 388.

STAHL J-H., « La responsabilité des services hospitaliers », *RFDA*, 1998, p. 82.

STAHL J-H. et CHAUVAUX D., « Police municipale – Respect de la dignité de la personne humaine », *AJDA*, 1995, p. 878.

STAHL J-H., "Compétence – Le placement d'office et ses deux juges", *AJDA*, n° 22/2005, p. 1231-1234.

RDP, 1989, « Le contentieux de l'occupation sans titre du domaine public routier ressortit en principe à la compétence du juge judiciaire », p. 1521.

AJDA, 2006, p. 780, « La suspension d'un arrêté ordonnant l'euthanasie d'un chien n'implique pas nécessairement la restitution de l'animal ».

Documents officiels et administratifs :

Journal officiel et rapport :

Journal officiel de l'Assemblée nationale :

Rép. min. à QE n° 65293, *JOAN Q.* 5 novembre 2001, p. 6359.

Rép. min. à QE n° 21282, *JOAN Q.*, 16 mars 2004, p. 2087.

JO AN, 1^{ère} séance du 2 juin 1999, p. 5310.

Rép. min. à QOSD n° 1042, *JOAN Q.*, 2 février 2005, p. 479 ; *AJDA* 2005, p. 292.

Journal officiel du sénat :

J.O. Sén. , 2 février 2000.

J.O. Sén. [C.R.] n° 73 du 15 septembre 2006, p. 5987.

Rapports :

Rapport de l'Assemblée nationale :

Rapp. AN, n° 3436, HOUILLON Ph., 2006-2007, p. 18-19, sur le projet de loi relatif à la prévention de la délinquance.

Rapp. A.N., n° 3436, novembre 2006, HOUILLON Ph., p. 136.

Rapp. A. N. n° 3436, novembre 2006, HOUILLON Ph., p. 27.

Rapp. A.N. n° 2825, février 2006, HENART, p. 162.

Rapp. A.N. n° 3256, juillet 2006, PECRESSE, p. 98.

Rapport du Sénat :

Rapp. Sén. n°476, 6 septembre 2006, sur le projet de loi relatif à la prévention de la délinquance, sénateur LECERFJ.-R..

Rapp. Sén. n° 132, décembre 2006, rapporteur LECERF J.-R., p. 52.

Rap. Sén. n° 132, décembre 2006, LECERF, p. 29.

Rapport de la Commission nationale consultative des gens du voyage :

Chiffres cités dans le rapport annuel de la Commission nationale consultative des gens du voyage pour l'année 2002 », *Gaz. Cnes*, 27 janvier 2003, p. 14.

Documents administratifs :**Actes réglementaire :**

Acte réglementaire relatif au modèle national de traitement des allocations « Cristal » du 9 mai 2006 cité dans le recueil des actes administratifs de la Préfecture de la Vienne publié le 3 juillet 2006, p. 31.

Arrêtés :

Arrêté du 29 juin 2004 relatif au diplôme d'Etat d'assistant de service social, J.O. du 23 juillet 2004 p. 13209.

Circulaires :

Circulaire du 28 octobre 1997 relative à la mise en oeuvre des contrats locaux de sécurité, J.O. du 30 octobre 1997.

Circulaire interministérielle UHC/IUH1/12 n° 2001-49 du 5 juillet 2001 d'application de la loi n° 200-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage, publié au B.O. du ministère chargé de l'équipement p. 997.

Lettre-circulaire du 11 mars 2003 relative aux dispositifs départementaux d'accueil des gens du voyage, publié au B.O. du ministère chargé de l'équipement n° 2003/6, p. 117-119.

Circulaire du 19 octobre 2004 relative à la réforme de l'administration territoriale de l'Etat (création de pôles régionaux - organisation des préfetures de région), .J.O. du 21 octobre 2004, p. 17813.

Circulaire n° NOR INT K 0700057 C du 4 mai 2007 concernant l'application de l'article 5 de la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance.

Circulaire n° NOR INT/K/07/00061/C du 9 mai 2007 relative à l'application des articles 8 à 10 de la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance.

Circulaire NOR IOCA1001449C du Ministère de l'intérieur en date du 15 janvier 2010 (circulaire d'interprétation de la loi du 20 juin 2008).

Circulaire rectificative du 17 février 2010 remplaçant la circulaire NOR IOCA1001449C du Ministère de l'intérieur en date du 15 janvier 2010.

Circulaire n° NOR IOCK 1002586C du 5 mars 2010 sur les orientations pour l'utilisation des crédits du Fonds interministériel de prévention de la délinquance pour l'année 2010.

Circulaire NOR IOCK1017877J du 22 juillet 2010 relative au recensement des dispositifs de prévention de la délinquance mis en œuvre par les maires dans le cadre de leurs prérogatives.

Circulaire du 28 mars 2011 n° IOCD1108860 C sur les principales dispositions de la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure.

Circulaire du 4 juillet 2013, Secrétariat général du comité interministériel de prévention de la délinquance, « Le livret de prévention du maire », 4^{ème} éd., juillet 2013.

Jurisprudence :

Conseil constitutionnel :

Cons. const., décision n° 89-260, 28 juillet 1989, *loi relative à la sécurité et à la transparence du marché financier*, J.O. du 1^{er} août 1989, p. 9676.

Cons. const., DC n° 93-325 DC, 13 août 1993 (considérant 121), *loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers*, J.O. du 18 août 1993, p. 11722.

Cons. const., DC n° 94-359, 21 janvier 1995, *loi relative à la diversité de l'habitat*, J.O. du 21 janvier 1995, p. 1166.

Cons. const., DC n° 95-360, 2 février 1995, *loi relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative*, J.O. du 7 février 1995, p. 2097.

Cons. const. DC n° 98-405, 29 décembre 1998 (cons. 60), *loi de finances pour 1999*, J.O. du 31 décembre 1998, p. 20138.

Cons. const., DC n° 98-403, 29 juillet 1998, *loi relative à la lutte contre les exclusions*, 46^{ème} considérant, J.O. du 31 juillet 1998, p. 11710.

Cons. const., DC n° 99-411, 16 juin 1999, *loi portant diverses mesures relatives à la sécurité routière et aux infractions sur les agents des exploitants de réseau de transport public de voyageurs*, J.O. du 19 juin 1999, p. 9018.

Cons. const., DC n° 99-416 DC, 23 juillet 1999 (cons. 46 et 47), *loi portant création d'une couverture maladie universelle*, J.O. du 28 juillet 1999, p. 11250.

Cons. const., DC n° 2002-461, 29 août 2002, *loi d'orientation et de programmation pour la justice*, J.O. du 10 septembre 2002, p. 14953.

Cons. const., DC n° 2003-467, 13 mars 2003, *loi pour la sécurité intérieure*, J.O. du 19 mars 2003, p. 4789.

Cons. const., DC n° 2003-484 DC, 20 novembre 2003 (cons. 20 à 23), *loi relative à la maîtrise de l'immigration au séjour des étrangers en France et à la nationalité*, J.O. du 27 novembre 2003, p. 20154.

Cons. const., DC n° 2004-499, 29 juillet 2004, *loi relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel et modifiant la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés*, J.O. du 7 août 2004, p. 14087.

Cons. const., DC n° 2004-504 DC, 12 août 2004 (cons. 5, 7 et 8), *loi relative à l'assurance maladie*, J.O. du 17 août 2004, p. 14657.

Cons. const., DC n° 2005-532, 19 janvier 2006 (cons. 10 et 18 à 21), *loi relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers*, J.O. du 24 janvier 2006, p. 1138.

Cons. const., DC n° 2006-535, 30 mars 2006, *loi pour l'égalité des chances*, J.O. du 2 avril 2006, p. 4964.

Cons. const., DC n° 2007-553, 3 mars 2007, *loi relative à la prévention de la délinquance*, J.O. du 7 mars 2007, p. 4356.

Cons. const., DC n° 2011-625, 10 mars 2011, *loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure*, J.O. du 15 mars 2011, p. 4630.

Cons. const., DC n° 2011-174 QPC (question prioritaire de constitutionnalité de la Cour de cassation, chambre civile, arrêt n° 864), 6 octobre 2011, relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit des articles L. 3213-2 et L. 3213-3 du code de la santé publique, J.O. du 8 octobre 2011, p. 17017.

Conseil d'Etat :

CE, 16 février 1912, *Gay-Lussac*, *Rec. Leb.*, p. 220.

CE, 15 mars 1912, *Marignier*, *Rec. Leb.*, p. 374.

CE, 25 novembre 1921, *Malou-Dupré*, *Rec. Leb.*, p. 975.

CE, 30 novembre 1923, *Couitéas*, *Rec. Leb.*, p. 789.

CE 19 mai 1933, *Benjamin*, *Rec. Leb.* p. 541.

CE 11 mai 1934, *Sieur Robois*, *Rec. Leb.* p. 546.

CE 28 novembre 1934, *Abbé Turby*, *Rec. Leb.* p. 1115.

CE, sect., 18 décembre 1959, *Sté les films Lutetia*, *Rec. Leb.*, p. 493.

CE, sect. 15 février 1961, *Werquin*, *Rec. Leb.* p. 118.

CE, 27 avril 1962, *Sieur de la Bernardie*, *Rec. Leb.*, p. 281.

CE, sect. 22 février 1963, *Commune de Gavarnie*, *Rec. Leb.* p. 113.

CE, 20 janvier 1965, *Ministre de l'intérieur c/ Dame Vve Vicini*, *Rec. Leb.* p. 41.

CE, sect., 27 mai 1977, *SA Victor Delforge*, *Rec. Leb.* p. 253.

CE, ass, 16 janvier 1981, *Société de transport*, p. 51

CE, ass, 22 janvier 1982, *Autodéfense*.

CE, 2 novembre 1983, *Ville de Lille*, *Rec. Leb.* p. 470.

CE, 2 décembre 1983, *Ackermann c/ Ville de Lille*, *Rec. Leb.* p. 470.

CE 8 avril 1987 *Mlle Virmaux*, *Rec. Leb.*, p. 140.

CE, 16 octobre 1987, *Consorts Pilallat c/ Commune d'Uzès*.

CE, 31 mars 1989, *Ministre de l'intérieur c/ Lambert*, n° 69547 et n° 71747.

CE, 18 octobre 1989, *Brousse*, n° 75096.

CE, 18 janvier 1991, *Société multypromotion*, *Rec. Leb.*, p. 16

CE, 10 avril 1992, *Epoux V.*, *Rec. Leb.*, p. 171.

CE, 22 décembre 1993, *Commune de Carnaux en Provence*.

CE, 25 mai 1994, *Maire de la Commune de Saint-Chamond*, *Rec.* p. 747-749.

CE, 29 juillet 1994, *Mayneris*, req. n° 1295523.

CE, 4 décembre 1995, *Delavallade*, *Rec. Leb.*, p. 1028.

CE, 15 février 1995, req. n° 135114.

CE, Ass. 27 octobre 1995, *Commune de Morsang-sur-Orge*, *Rec. Leb.* p. 372.

CE, 2 octobre 1996, *Conseil général du territoire de Belfort*.

CE, sect., 20 juin 1997, *Theux*, *Rec. Leb.*, p. 253.

CE, 2 juillet 1997, *Bricq*, p. 275.

CE, 20 décembre 2000, n° 211284, *Cie d'assurances Zurich international*, *Rec. Leb.* p. 632.

CE, 29 juin 2001, *Commune de Mons-en-Baroeul*, req. n° 193716.

CE, 9 juillet 2001, *Préfet du Loiret*, req. n° 235638.

CE, 27 juillet 2001, *Ville d'Etampes*, req. n° 236389.

CE, 30 juillet 2001, *Préfet d'Eure-et-Loir*, req. n° 236657.

CE, 2 août 2001, *Préfet du Vaucluse*, req. n° 236921.

CE, 10 août 2001, *Commune d'Yerres*, req. n° 237047.

CE, 27 juin 2002, *M. et Mme Frullani*, *SCI Marcflore*, n° 247973.

CE du 16 mai 2003 n° 249880 *SARL ICOMATEX*, *Rec. Leb.* p. 228.

CE, 1^{er} avril 2005, *Mme L.*, n° 264627.

CE, 8 février 2006, *Commune de Sainte-Maxime*.

CE, 15 novembre 2006, n° 293370, *Ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer*.

CE, 8 juin 2007, n° 298467, *Commune de Gisors*.

CE 19 juillet 2010, *M. F. et Mme C.*, req. n° 317182 et 323441.

CE 19 juillet 2010, *Mme F. et Mme C.*, req. n° 334014.

Cour administrative d'appel :

CAA Nantes, 29 novembre 1990, *Joseph Jacob c/ Commune de Roscoff*, req. n° 89NT01339.

CAA Marseille 9 décembre 1999, *Commune de Prades*, req. n° 97MA11358.

CAA Marseille 9 décembre 1999, *Commune de Sète*, req. n° 97MA11654.

CAA Marseille, 9 décembre 1999, *Assoc. AC Conflent*, req. n° 98MA00592.

CAA Paris plén., 17 décembre 2002, *Commune d'Yerres*, req. n° 02PA1102.

CAA Bordeaux, 27 avril 2004, *Ville de Bordeaux*, req. n° 03BX00760.

CAA Marseille, 13 avril 2006, *Ministre de l'intérieur c/ Commune de Brustice*.

Cour d'appel :

CA d'Orléans (en retour de cassation) 12 décembre 1982.

CA Toulouse, 15 janvier 1991, *Association régionale pour la sauvegarde de l'enfant, de l'adolescent et de l'adulte, c/ Hoyer et autres*.

CA Bordeaux, 14 novembre 2002, ^{1ère} chbre, *Syndicat mixte pour le développement de l'agglomération d'Angoulême c/ M. Piedron et autres*.

Cour de cassation :

Chambre civile :

Cass. Civ. 1^{ère}, 6 mars 1996.

Chambre criminelle :

Cass. crim., 29 juin 1967, *Bull. civ.* n° 200.

Cass. crim., 21 novembre 1974, *Bull. crim.* n° 345.

Cass. crim., 20 mars 1980, Gaz. Pal. 1980, p. 295.

Cass. crim., 8 octobre 1997, affaire du *Mans* ou *Montjoie*, *Bull. crim.*, n° 329.

Cour européenne des droits de l'homme :

CEDH, 21 février 1984, *Oztürk c/ R.F.A* n° 8544/79.

CEDH, 18 juin 2002, *Oneryildiz c/ Turquie* n° 48939199.

CEDH, 18 juin 2002, arrêt *Delbec c/ France* n° 43125/98.

CEDH, 27 juin 2002, arrêt *D.M. c/ France* n° 41376/98.

CEDH, 27 juin 2002, arrêt *L.Q. c/ France* n° 33395/96.

Tribunal administratif :

TA de Montpellier 25 mai 1994, *Commune de Montpellier*, req. n° 94-2214.

TA Montpellier 19 octobre 1995, *Commune de Mende*, req. n° 952523, 952724, 952726, 952727.

TA Pau, 22 novembre 1995, *Couveinhes et Assoc. Sortir du fond*.

TA Rennes, 6 novembre 1996, M. Monnerais.

TA Nice 29 avril 1997, *Mme Cardinali-Boyer et autres*, req. n° 96-2404.

TA Versailles, 23 janvier 1998, *Préfet de l'Essonne, Dr. adm.* 1998, n° 190.

TA Strasbourg 18 février 2000, *Ville de Colmar*, req. n° 992017, 993749, 993750.

TA Strasbourg, 15 novembre 2002, *Fédération des maires de Moselle*, req. n° 02-00866.

TA, Caen, 28 novembre 2003, *Préfet du Calvados*.

TA Caen, 26 octobre 2010, *Préfet du Calvados*, req. n° 1000282.

Tribunal des conflits :

T. confl., 17 octobre 1988, *Commune de Sainte-Geneviève-des-Bois c/ Mme Riviera et autres*.

Tribunal de grande instance :

TGI Lyon, 2 novembre 1992, *Ville de Meyzieu c/ Epoux Bony et autres*, *Gaz. Pal.*, 11 au 14 avril 1994, p. 22.

Textes législatifs

Loi du 16 juillet 1912, loi relative à l'exercice des professions ambulantes, J.O. du 19 juillet 1912, p. 6410.

Loi n° 69-3, 3 janvier 1969, loi relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe, J.O. du 5 janvier 1969 p. 195.

Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978, loi portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, J.O. du 18 juillet 1978 p. 2851.

Loi n° 79-587 du 11 juillet 1979, loi relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public, J.O. du 12 juillet 1979 p. 1711.

Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, J.O. du 9 janvier 1983 p. 215.

Loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, J.O. du 23 juillet 1983 p. 2286.

Loi n° 86-17 du 6 janvier 1986 (art. 2), adaptant la législation sanitaire et sociale aux transferts de compétences en matière d'aide sociale et de santé, J.O. du 8 janvier 1986 p. 372.

Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, J. O. du 1 octobre 1986, p. 11755.

Loi n° 88-1088 du 1^{er} décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion, J.O. du 3 décembre 1988 p. 15119.

Loi n° 90-449 du 31 mai 1990, loi visant à la mise en oeuvre du droit au logement, J.O. du 2 juin 1990, p. 6551.

Loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité, J.O. du 24 janvier 1995 p. 1249.

Loi n° 99-515 du 23 juin 1999 renforçant l'efficacité de la procédure pénale, J.O. du 24 juin 1999 p. 9247.

Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999, loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, J.O. du 13 juillet 1999 p. 10361.

Loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives, J.O. du 1^{er} juillet 2000, p. 9948.

Loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, J.O. du 6 juillet 2000, p. 10189.

Loi n° 2001-647 du 20 juillet 2001 relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie, J.O. du 21 juillet 2001 p. 11737.

Loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure, J.O. du 30 août 2002 p. 14398.

Loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure (art. 53), J.O. du 19 mars 2003 p. 4761.

Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003, loi relative à l'organisation décentralisée de la république, J.O. du 29 mars 2003 p. 5568.

Loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu d'insertion et créant un revenu minimum d'activité, J.O. du 19 décembre 2003 p. 21670.

Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 (art. 51), loi relative aux libertés et responsabilités locales, J.O. du 17 août 2004 p. 14545.

Loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances (articles 48 et 49), J.O. du 2 avril 2006 p. 4950.

Loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, J.O. du 6 mars 2007 p. 4215.

Loi n° 2007-297 du 5 mars 2007, loi relative à la prévention de la délinquance, JO du 7 mars 2007 p. 4297.

Loi n° 2008-852 du 20 juin 2008 renforçant les mesures de prévention et de protection des personnes contre les chiens dangereux, J.O. du 21 juin 2008, p. 9984.

Loi n° 2010-1127 du 28 septembre 2010 visant à lutter contre l'absentéisme scolaire, J.O. du 29 septembre 2010, p. 17553.

Loi n° 2011-267 du 14 mars 2011, loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, J.O. du 15 mars 2011 p. 4582.

Loi n° 2011-803 du 5 juillet 2011, loi relative aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques et aux modalités de leur prise en charge, J.O. du 6 juillet 2011 p. 11705.

Décrets :

Décret n° 2001-569 du 20 juin 2001 relatif aux normes techniques applicables aux aires d'accueil des gens du voyage, J.O. du 1 juillet 2001 p. 10540.

Décret n° 2001-568 du 29 juin 2001 relatif à l'aide aux collectivités et organismes gérant des aires d'accueil des gens du voyage, J.O. du 1^{er} juillet 2001, p. 10538.

Décret n° 2006-1104 du 1^{er} septembre 2006 relatif au contrat de responsabilité parentale, J.O. du 2 septembre 2006 p. 13095.

Décret n° 2007-667 du 2 mai 2007 fixant la liste des représentants de l'Etat 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, J.O. du 4 mai 2007 p. 7870.

Décret n° 2007-690 du 3 mai 2007 relatif à l'agrément prévu à l'article 5 de la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage, J.O. du 5 mai 2007, p. 7957.

Décret n° 2007-1018 du 14 juin 2007, modifiant la partie réglementaire du code de la justice administrative, J.O. du 16 juin 2007 p. 10422.

Décret n°2007-1126 du 23 juillet 2007 relatif au conseil local et au conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance et au plan de prévention de la délinquance dans le département, J.O. du 25 juillet 2007 p. 12494.

Décret n° 2007-1178 du 3 août 2007 modifiant le décret n° 2000-276 du 24 mars 2000 fixant les modalités d'application de l'article L. 412-51 du code des communes et relatif à l'armement des agents de police municipale, J.O. du 5 août 2007 p. 13144.

Décret n° 2007-1318 du 6 septembre 2007 relatif à l'évaluation comportementale des chiens pris en application de l'article L. 211-14-1 du code rural, J.O. du 8 septembre 2007 p. 14808.

Décret n° 2007-1388 du 26 septembre 2007 pris pour l'application de la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance et modifiant le code pénal et le code de procédure pénale, J.O. du 28 septembre 2007 p. 15850.

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, J.O. du 15 février 2008 p. 2786.

Décret 2008-1508 du 30 décembre 2008 relatif aux conditions d'âge, de formation et d'expérience professionnelle devant être satisfaites par les mandataires judiciaires à la protection des majeurs et par les délégués aux prestations familiales, J.O. du 31 décembre 2008 p. 20661.

Décret n° 2011-89 du 21 janvier 2011 relatif aux modalités de calcul de la part due au titre de l'enfant en cause, dans le cas de manquement à l'obligation d'assiduité scolaire, J.O. du 23 janvier 2011, p. 1439.

Recommandations :

Recommandation n° 1235 (1994) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe relative à la psychiatrie et aux droits de l'homme.

Recommandation R (83) sur la protection juridique des personnes atteintes de troubles mentaux et placées comme patients involontaires du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, 22 février 1983.

Délibérations :

Délibération n°95-151 du 21 novembre 1995, délibération portant avis sur la demande présentée par la Caisse nationale des allocations familiales et concernant un modèle-type de traitement automatisé de la gestion des prestations familiales dénommé « Cristal » et mis à la disposition des Caisses d'allocations familiales.

INDEX

A

- Absentéisme scolaire** · 113, 122, 124, 125, 128, 135, 138, 140, 141, 174, 179, 191, 192, 193, 194
- Action sociale** · 9, 10, 35, 43, 118, 120, 123, 132, 138, 139, 150, 159, 164, 187, 188, 190, 195, 196, 197, 199, 200, 201, 203, 204, 206, 208, 209, 210, 212, 214, 215, 216, 220, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 227, 229, 230, 231, 232, 233, 235, 236, 237, 238, 239, 240, 241, 242, 244, 259
- Aide sociale extra-légale** · 233, 235
- Aide sociale légale** · 233, 235, 236, 238
- Aires d'accueil** · 27, 28, 29, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 65, 75, 78
- ASE** Aide sociale à l'enfance · 143, 243
- Autorité judiciaire** · 32, 35, 44, 106, 107, 110, 126, 128, 140, 147, 151, 159, 168, 225, 226, 228, 245, 246, 247, 248, 250, 251, 253, 255

C

- CCAS** Centre communal d'action sociale · 233, 235, 236, 238, 242
- CDDF** Conseil pour les droits et devoirs des familles · 130, 131, 132, 157, 187, 188, 189, 190, 191, 192, 194
- CIAS** Centre intercommunal d'action sociale · 235, 236, 242
- CIPD** Comité interministériel de prévention de la délinquance · 183
- CISPD** Conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance · 162, 163, 164, 172, 177
- CLS** Contrat local de sécurité · 36, 161, 162, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 177, 178, 180
- CLSPD** Conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance · 31, 36, 157, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 169, 172, 177, 180, 187, 191
- Conseil général** · 10, 123, 124, 132, 134, 135, 136, 138, 140, 141, 143, 145, 164, 170, 187, 188, 192, 195, 196, 197, 198, 199, 200, 205, 210, 214, 215, 219, 227, 229, 230, 235
- Contentieux civil de l'expulsion des résidences mobiles** · 50, 60, 69
- Contrôle de la légalité** · 29, 60, 100, 102, 107
- Contrôle de proportionnalité** · 24
- Coordonnateur** · 123, 150, 160, 169, 187, 190, 191, 195, 196, 197, 198, 200, 207, 210, 213, 215, 231, 244
- CRP** Contrat de responsabilité parentale · 33
- CUCS** Contrat urbain de cohésion sociale · 162, 167, 170, 171, 180

D

- Déféré préfectoral** · 29, 30
- Délégué aux prestations familiales** · 146, 148, 150
- délinquance** · 265, 266, 267, 268, 269, 271, 272, 273, 275, 282, 283
- Dignité humaine** · 15
- DLS** Diagnostique local de sécurité · 168
- Droits de la défense** · 73, 82, 92, 253, 254

E

- EPCI** Etablissement public de coopération intercommunale · 163, 177, 178, 182, 185, 235, 236
- Evacuation forcée des résidences mobiles** · 29, 60, 61, 63, 64, 65, 69, 71, 73, 76, 77, 78, 79, 80, 82
- Evaluation comportementale** · 90, 91, 92, 93, 95

F

- Fermeture des locaux** · 14, 83, 84
- FIPD** Fonds interministériel de prévention de la délinquance · 174, 175, 176, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 189

G

- Gens du voyage** · 14, 21, 26, 27, 28, 29, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 56, 57, 58, 59, 61, 63, 65, 66, 67, 68, 69, 71, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 81, 82, 260

H

- Hospitalisation d'office** · 14, 83, 84, 99, 100, 101, 103, 106, 107, 109, 112, 260

I

- Information à caractère secret** · 195, 211, 212, 213, 225
- Information préoccupante** · 225, 227
- Infraction pénale** · 26, 128, 129, 140, 222, 224

L

- Liberté d'aller et de venir** · 22, 31, 33

M

Maire · 9, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 22, 23, 24, 26, 27, 28, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 45, 46, 48, 60, 61, 63, 64, 65, 66, 68, 69, 70, 71, 78, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 93, 95, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 107, 112, 113, 114, 115, 116, 118, 119, 121, 122, 123, 124, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 138, 146, 150, 154, 157, 159, 160, 165, 166, 167, 168, 169, 171, 174, 177, 178, 179, 182, 187, 188, 189, 191, 192, 193, 194, 195, 196, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 205, 206, 209, 210, 213, 214, 215, 216, 219, 229, 231, 241, 242, 244, 245, 246, 247, 248, 250, 253, 255, 259, 260

Mesure d'activité de jour · 114, 146, 150, 151, 152, 153

Mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial · 114, 145, 147, 148, 149, 150

Mesures alternatives aux poursuites · 33, 138, 245, 253

Mesures anti-délinquance · 16, 38

O

Ordre public · 12, 13, 15, 16, 17, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 32, 33, 36, 38, 39, 40, 49, 60, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 74, 78, 80, 82, 100, 102, 103, 106, 108, 112, 115, 122, 123, 126, 166, 187, 189, 192, 195, 201, 206, 212, 213, 231, 260

P

Permis de détention de chiens dangereux · 93

Plan national de prévention de la délinquance · 172, 181, 182

Police administrative · 10, 12, 14, 27, 28, 32, 34, 36, 38, 39, 44, 48, 68, 74, 82, 84, 88, 96, 101, 186

Police de proximité · 9, 12, 36, 46

Police générale · 12, 13, 25, 26, 83, 84, 85

Police judiciaire · 34, 42, 44, 202, 255

Police municipale · 12, 18, 19, 22, 26, 30, 34, 35, 37, 39, 40, 41, 44, 45, 169, 184, 191, 246, 259

Police spéciale · 39, 42, 43, 83, 84, 85, 89

Pouvoir réglementaire · 36, 40

PPDD Plan départemental de prévention de la délinquance · 178, 181

Préfet · 20, 21, 22, 30, 31, 32, 40, 164, 165, 166, 167, 174, 181

Prévention de la délinquance · 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 31, 33, 34, 35, 36, 42, 46, 48, 50, 60, 61, 64, 66, 68, 69, 73, 75, 82, 83, 88, 98, 104, 106, 112, 113, 115, 119, 120, 121, 122, 126, 127, 131, 132, 138,

146, 148, 149, 150, 151, 157, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 187, 188, 189, 190, 193, 194, 195, 196, 197, 201, 202, 204, 207, 210, 214, 215, 217, 218, 220, 223, 226, 230, 231, 232, 236, 237, 241, 242, 244, 245, 246, 259, 260, 261

Prévention situationnelle · 10, 182, 231

Prévention sociale · 10

Procureur de la République · 10, 30, 32, 33, 98, 129, 130, 152, 164, 165, 168, 169, 178, 182, 184, 193, 202, 223, 227, 231, 244, 245, 247, 248, 254, 255

R

Rappel à l'ordre · 115, 126, 128, 130, 244, 250, 261

S

Salubrité publique · 10, 12, 18, 39

Sanction pénale · 36, 37, 221, 254

Schéma départemental d'accueil · 49, 50, 51, 53, 61, 69

Secret professionnel partagé · 157, 197, 210

Sécurité publique · 9, 12, 17, 19, 20, 34, 83, 84, 132, 168, 169, 241

Séparation des pouvoirs · 35, 67, 251, 253, 254, 255, 256, 260

SPDRE Soins psychiatriques sur décision du représentant de l'Etat · 99

Stage de responsabilité parentale · 138

Stationnement illégal des résidences mobiles · 14, 26, 27, 29, 46, 68, 71

STSPD Stratégie territoriale de sécurité et de prévention de la délinquance · 172

Sureté publique · 17

Suspension des allocations familiales · 125, 140, 141

T

Tranquillité publique · 17, 19, 20, 22, 26, 32, 61, 64, 68, 70, 78, 80, 132, 165, 167, 189, 261

Transaction pénale · 244, 245, 246, 248, 249, 250, 251, 253, 254, 255, 259, 261

Travailleurs sociaux · 9, 46, 55, 105, 144, 150, 187, 193, 194, 195, 196, 197, 199, 201, 202, 204, 206, 214, 216, 223, 225, 242, 244, 260

Tutelle des prestations familiales · 114, 150

V

Vie privée · 119, 183, 184, 185, 199, 200, 202, 210, 211,
217, 218, 219

Vidéoprotection · 182, 183, 184, 185, 186

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION GENERALE	8
PREMIERE PARTIE : UNE EXTENSION DES POUVOIRS DU MAIRE DANS LE CADRE DE LA POLITIQUE DE PREVENTION DE LA DELINQUANCE	12
CHAPITRE PREMIER : UN RENFORCEMENT DES POUVOIRS DE POLICE DU MAIRE JUSTIFIE PAR LA PROTECTION DE L'ORDRE PUBLIC	14
SECTION 1 : LE POUVOIR REGLEMENTAIRE DE POLICE DU MAIRE ET LA LUTTE CONTRE LA DELINQUANCE	15
PARAGRAPHE I : LE RATTACHEMENT DES MESURES ANTI-DELINQUANCE A L'ORDRE PUBLIC	16
A. LE FONDEMENT JURIDIQUE DES ARRETES MUNICIPAUX D'INTERDICTION	17
1. La notion d'ordre public	17
a. La notion de sécurité publique	17
b. La notion de salubrité publique	18
c. La notion de tranquillité publique	19
2. Le rapprochement des notions de lutte contre la délinquance et de sécurité publique	19
a. Les objectifs distincts des notions de lutte contre la délinquance et de sécurité publique	20
b. La légalité des arrêtés municipaux visant à interdire les actes délinquants	20
B. LE CONTENTIEUX ADMINISTRATIF DES ARRETES MUNICIPAUX D'INTERDICTION	21
1. Les arrêtés « anti-mendicité »	21
a. La mendicité et l'ordre public	21
b. Le contrôle de la nécessité de la mesure d'interdiction	23
2. Les arrêtés anti-prostitution	24
a. Le respect du principe de proportionnalité des arrêtés anti-prostitution	25
b. La création d'une infraction pénale : le délit de « racolage passif »	26
3. Les arrêtés interdisant le stationnement illégal des résidences mobiles des gens du voyage	26
a. L'illégalité de l'interdiction générale et absolue du stationnement des gens du voyage sur le terrain communal	27

b.	L'obligation des communes de réaliser des aires d'accueil en vue de l'édiction des arrêtés d'interdiction de stationnement	28
4.	Les arrêtés « couvre-feu »	29
a.	Le déféré préfectoral : un contrôle de la légalité des arrêtés « couvre-feu »	29
b.	Le contrôle classique du pouvoir de police : le respect du principe de proportionnalité.....	31
c.	Une réponse politique répressive	32
A.	LES MISSIONS DE SECURITE PUBLIQUE ET DE PREVENTION DE LA DELINQUANCE ASSUREES PAR LE MAIRE	34
1.	Le maire, au cœur de la politique de prévention de la délinquance	34
a.	La répartition des compétences entre les différents intervenants dans le domaine de la prévention de la délinquance.....	34
b.	Le maire, l'autorité administrative de proximité	35
2.	Le pouvoir règlementaire de police du maire, une réponse adaptée au problème de délinquance	36
a.	Les incivilités, des comportements à la limite de la délinquance échappant à la sanction pénale 36	
b.	Une conception renouvelée de l'ordre public : la protection des individus, l'objectif principal des arrêtés municipaux d'interdiction	38
B.	LES LIMITES A L'UTILISATION DU POUVOIR DE POLICE MUNICIPALE CONTRE LA DELINQUANCE .	39
1.	Le développement du pouvoir de police municipale en dehors de la sphère traditionnelle constituée par l'ordre public	39
a.	L'édiction de mesures d'interdiction adaptée aux circonstances locales	40
b.	L'adaptation du pouvoir de police municipale aux nouvelles missions du maire en matière de lutte contre la délinquance	40
2.	La lutte contre la délinquance : une prérogative confiée au maire au titre de la police spéciale ..	41
a.	La création de polices spéciales en vue de renforcer les pouvoirs de police générale du maire ...	42
b.	Le renforcement des pouvoirs de police administrative générale dans la limite des compétences de la police judiciaire	44
	SECTION 2 : LA NOUVELLE PROCEDURE RELATIVE A L'EVACUATION FORCEEE DES RESIDENCES MOBILES DES GENS DU VOYAGE	46
	PARAGRAPHE I : L'OBLIGATION LEGALE DES COMMUNES CONCERNANT L'ACCUEIL DES GENS DU VOYAGE : UNE CONTREPARTIE SECURITAIRE AU PROFIT DES MAIRES.....	49

A.	LE RESPECT DES EXIGENCES POSEES PAR LE SCHEMA DEPARTEMENTAL D'ACCUEIL DES GENS DU VOYAGE	50
1.	L'élaboration d'un schéma départemental d'accueil des gens du voyage et la réalisation des aires d'accueil dans les communes de plus de 5 000 habitants.....	50
a.	Les délais de réalisation des aires d'accueil	50
b.	Le soutien de l'Etat dans le financement des aires d'accueil.....	51
2.	Les modalités offertes aux communes pour satisfaire à leurs obligations légales d'accueil des gens du voyage.....	53
a.	La procédure d'adoption des schémas départementaux.....	53
b.	La liberté des communes quant à l'aménagement et la gestion des aires d'accueil.....	54
c.	Le retard des communes dans la réalisation des aires d'accueil	55
3.	Les exigences quantitatives et qualitatives des aires d'accueil des gens du voyage	57
a.	Les différentes catégories de structures d'aires d'accueil	57
b.	La décence des aires d'accueil des gens du voyage	58
B.	LE CONTENTIEUX CIVIL DE L'EXPULSION DES RESIDENCES MOBILES : UNE INTERVENTION EXCLUSIVE DU MAIRE.....	60
1.	La compétence exclusive du juge judiciaire en matière d'évacuation forcée des résidences mobiles.....	60
a.	Le dualisme juridictionnel	60
b.	L'exigence de trouble « <i>manifestement illicite</i> » à l'ordre public	62
2.	La procédure de saisine du juge judiciaire	64
a.	La lenteur de la procédure judiciaire d'évacuation forcée des résidences mobiles.....	65
b.	Le refus d'exécution de l'administration de l'ordonnance judiciaire justifiée par la sauvegarde de l'ordre public	66
	PARAGRAPHE II : LA CREATION D'UNE NOUVELLE MODALITE D'EXECUTION FORCEE DES RESIDENCES MOBILES DES GENS DU VOYAGE.....	68
A.	UNE SIMPLIFICATION DE LA PROCEDURE D'EXPULSION DES GENS DU VOYAGE PAR L'ABSENCE DE DECISION PREALABLE DU JUGE.....	69
1.	L'évacuation forcée des résidences mobiles ordonnée par le préfet sans autorisation préalable du juge.....	69

a.	La procédure administrative d'évacuation forcée des résidences mobiles : l'exigence de trouble à l'ordre public.....	69
b.	L'exécution forcée des actes administratifs sans recours préalable au juge	70
2.	L'efficacité et la célérité de la procédure administrative d'évacuation forcée des résidences mobiles au détriment de la protection des libertés individuelles.....	71
a.	Le juge garant des libertés individuelles	71
b.	Le recours au juge de droit commun en l'absence de trouble à l'ordre public	74
B.	LE TRANSFERT DE COMPETENCE AU PREFET REpondant AUX ATTENTES DES ELUS	75
1.	Les communes bénéficiaires de la procédure administrative de l'évacuation forcée des résidences mobiles	76
a.	Les communes bénéficiaires à titre permanent.....	76
b.	Les communes bénéficiaires à titre temporaire	76
2.	Le nouveau dispositif de mise en demeure des gens du voyage	78
a.	La constatation d'un trouble à l'ordre public corroboré par un rapport de police	78
b.	Les cas d'exclusion.....	78
c.	La procédure de mise en demeure	79
3.	Le recours devant le tribunal administratif contre la décision de mise en demeure	80
a.	Le caractère suspensif du recours administratif	80
b.	Le trouble à l'ordre public : l'élément déclencheur de la procédure d'évacuation forcée des résidences mobiles.....	82
	SECTION 3 : L'OCTROI DE NOUVELLES COMPETENCES EN MATIERE DE POLICE ADMINISTRATIVE	83
	PARAGRAPHE I : UNE POLICE ADMINISTRATIVE PREVENTIVE : LA SECURISATION DU QUOTIDIEN	84
A.	LA FERMETURE DES LOCAUX CONTENANT DES MATIERES EXPLOSIVES OU INFLAMMABLES	85
1.	Le respect des règles de sécurité des établissements accueillant du public	85
a.	Les établissements recevant du public (ERP)	85
b.	Les immeubles collectifs à usage principal d'habitation	86
2.	Le manquement aux règles de sécurité des locaux à usage principal d'habitation.....	86
a.	La mise en demeure de la personne responsable de la gestion ou de la jouissance du local contenant des matières explosives ou inflammables	87

b.	Un durcissement de la sanction encourue en cas de manquement aux règles de sécurité	88
B.	L’EUTHANASIE DES ANIMAUX DANGEREUX.....	89
1.	Le placement de l’animal justifié par sa dangerosité.....	89
a.	La procédure de droit commun permettant de prévenir un danger	89
b.	La procédure d’urgence justifiée par un danger grave et immédiat.....	91
2.	Un véritable arsenal répressif à l’encontre des propriétaires et détenteurs de chiens dangereux.....	92
a.	L’exigence d’un permis de détention de chiens dangereux.....	93
b.	La responsabilité de la puissance publique en cas de faute dans la prévention des risques engendrés par les chiens dangereux	95
c.	Les sanctions pénales encourues par les propriétaires et les détenteurs de chiens dangereux	97
	PARAGRAPHE II : LA PREVENTION SOCIALE : L’HOSPITALISATION D’OFFICE DES PERSONNES PRESENTANT DES TROUBLES MENTAUX.....	99
A.	LES ELUS LOCAUX CONFRONTES AU PROBLEME DE LA PRISE EN CHARGE DES MALADES MENTAUX : LES ARRETES MUNICIPAUX D’HOSPITALISATION D’OFFICE.....	100
1.	Les mesures d’urgence provisoires du maire.....	100
a.	L’hospitalisation d’office des malades mentaux en cas de « danger imminent » attesté par un certificat médical ou la notoriété publique.....	101
b.	Le contrôle de la légalité de l’arrêté d’hospitalisation par le préfet.....	102
2.	L’hospitalisation d’office prononcée par le préfet en l’absence de danger imminent	103
a.	Le maintien ou la sortie d’essai du patient de l’hôpital psychiatrique	103
b.	L’information des maires des sorties d’essai des malades mentaux	104
B.	LES PRIVATIONS DE LIBERTE, UN ROLE ESSENTIELLEMENT ATTRIBUE A L’AUTORITE JUDICIAIRE	106
1.	Le contrôle <i>a posteriori</i> des mesures d’hospitalisation d’office des personnes présentant des troubles mentaux	107
a.	Le contrôle juridictionnel des mesures d’hospitalisation d’office	107
b.	Une méconnaissance des droits des justiciables des personnes atteintes de troubles psychiques	108
2.	Vers une « judiciarisation » de la procédure d’hospitalisation d’office ?	109
a.	Les difficultés liées à l’examen des recours contre les mesures d’hospitalisation d’office	109

b.	L'intervention du juge, une garantie de protection des libertés individuelles	111
<p style="text-align: center;">CHAPITRE DEUXIEME : LES NOUVEAUX INSTRUMENTS JURIDIQUES A LA DISPOSITION DU MAIRE POUR EXERCER LA POLITIQUE DE PREVENTION DE LA DELINQUANCE..... 113</p>		
<p>SECTION 1 : LE TRAITEMENT DES DONNEES A CARACTERE PERSONNEL RELATIFS AUX ENFANTS EN AGE SCOLAIRE</p>		
		115
<p>PARAGRAPHE I : LE MAIRE, DESTINATAIRE DE DONNEES A CARACTERE PERSONNEL.....</p>		
		115
A.	LES INFORMATIONS PROVENANT DE L'EDUCATION NATIONALE ET DES ORGANISMES CHARGES DU VERSEMENT DES PRESTATIONS FAMILIALES	116
1.	Les fichiers de l'Education nationale à la disposition du maire	116
a.	Le fichier « Base élèves 1 ^{er} degré » : un outil de gestion administrative contenant des informations sensibles	116
b.	Les autres fichiers de l'Education nationale « Sconet » et « BINE » : le problème de l'interconnexion avec d'autres fichiers administratifs sécuritaires	118
2.	Le fichier « Cristal » des Caisses d'allocations familiales sur les droits aux prestations des familles	120
a.	Le traitement automatisé des données nominatives concernant les allocataires	120
b.	Le recensement des enfants soumis à l'obligation scolaire	120
B.	LES INFORMATIONS NECESSAIRES JUSTIFIANT LA MISE EN PLACE DE MESURES D'AIDE A LA PARENTALITE	122
1.	Les informations provenant du directeur d'établissement scolaire justifiant la mise en place par le maire d'une mesure d'accompagnement parental	122
a.	Le contrôle de l'assiduité scolaire par le maire	122
b.	La mesure d'accompagnement parental proposée par le maire pour défaut d'assiduité scolaire nécessitant un trouble à l'ordre public	123
2.	Les informations provenant de l'Inspection académique justifiant la mise en place d'un contrat de responsabilité parentale.....	124
a.	L'information du maire concernant les sanctions administratives à l'encontre des représentants légaux de l'enfant	124
b.	De la suspension à la suppression des allocations familiales pour défaut d'assiduité scolaire	125
<p>PARAGRAPHE II : LE RAPPEL A L'ORDRE DES PERSONNES PRESENTANT UN TROUBLE A L'ORDRE PUBLIC126</p>		
A.	LA CONVOCATION DE L'AUTEUR DES FAITS DEVANT LE MAIRE	126

1.	La procédure du rappel à l'ordre.....	126
a.	Le fondement juridique.....	126
b.	La présence nécessaire des représentants légaux de l'enfant.....	127
2.	Les faits justifiant un rappel à l'ordre ne relevant pas de l'autorité judiciaire	128
a.	Le champ d'application	128
b.	Les limites : les faits constitutifs d'une infraction pénale	129
B.	L'AIDE A LA PARENTALITE ET LA RESPONSABILISATION DES PARENTS DEFAILLANTS	130
1.	Le conseil pour les droits et devoirs des familles (CDDF): un lieu de concertation des familles présentant des difficultés dans l'éducation de leur enfant	130
a.	Le CDDF, une instance consultative à l'écoute des familles en difficulté	131
b.	La proposition de mesures administratives souples d'aide à la parentalité au sein du CDDF.....	132
2.	La mesure d'accompagnement parental proposée par le maire	133
a.	La mesure d'accompagnement parental : un suivi individualisé des familles en difficulté.....	133
b.	La proposition d'une mesure d'accompagnement parental, en l'absence de mesures administratives ou judiciaires coercitives	134
SECTION 2 : LES MESURES ADMINISTRATIVES ET JUDICIAIRES D'ACCOMPAGNEMENT PARENTAL : LA GRADUATION DES MESURES D'AIDE A LA PARENTALITE.....		135
PARAGRAPHE I : LA PROTECTION ADMINISTRATIVE DE L'ENFANCE : LA SAISINE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL PAR LE MAIRE		135
A.	LE CONTRAT DE RESPONSABILITE PARENTALE : LE POUVOIR DE SANCTION DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL.....	136
1.	Les modalités de saisine du président du Conseil général et de conclusion du contrat.....	136
a.	Une carence parentale dans l'éducation de l'enfant nécessitant la mise en place d'un contrat de responsabilité parentale.....	137
b.	Le contenu du contrat de responsabilité parental.....	139
2.	Les sanctions.....	139
a.	La suspension de tout ou partie des prestations afférentes à l'enfant en cas de manquement aux obligations contractuelles.....	140
b.	Le nouveau dispositif de suspension des allocations familiales, depuis la loi du 28 septembre 2010 visant à lutter contre l'absentéisme scolaire	141

B.	UNE NOUVELLE PRESTATION « D'ACCOMPAGNEMENT EN ECONOMIE SOCIALE ET FAMILIALE »	143
1.	L'objectif de la prestation « d'accompagnement en économie sociale et familiale » : la gestion du budget familial au quotidien	143
a.	La gestion du budget familial par le travailleur social dans l'intérêt de l'enfant	143
b.	Les conditions de mise en œuvre de la prestation « d'accompagnement en économie sociale et familiale »	144
2.	Les modalités d'exercice de la prestation « d'accompagnement en économie sociale et familiale »	144
a.	La contractualisation de la prestation « d'accompagnement en économie sociale et familiale..	145
b.	L'articulation avec la mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial et avec les autres interventions à domicile	145
	PARAGRAPHE II : LA PROTECTION JUDICIAIRE DE L'ENFANCE : L'ULTIME MOYEN DE PROTECTION DU MINEUR EN DANGER	146
A.	LA MESURE JUDICIAIRE D'AIDE A LA GESTION DU BUDGET FAMILIAL	147
1.	Ses modalités de mise en œuvre.....	147
a.	L'utilisation des prestations familiales dans un sens contraire à l'intérêt de l'enfant et l'insuffisance de la protection administrative	147
b.	Les prestations familiales visées	148
2.	La gestion du budget familial par le « délégué aux prestations familiales »	148
a.	Les dépenses jugées prioritaires dans l'intérêt de l'enfant	148
b.	L'articulation de la loi sur la prévention de la délinquance et celle réformant la protection de l'enfance dans le secteur social : de l'accompagnement à la répression des familles en difficulté	149
B.	LA NOUVELLE MESURE D'ASSISTANCE EDUCATIVE : LA « MESURE D'ACTIVITE DE JOUR »	151
1.	Les critères d'intervention du juge.....	151
a.	La nature de la « mesure d'activité de jour ».....	151
b.	Les objectifs visés	152
2.	Le cadre juridique de la « mesure d'activité de jour »	152
a.	Les services compétents.....	153
b.	La mesure judiciaire, l'ultime recours pour responsabiliser les parents défailants	154
	CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE	155

DEUXIEME PARTIE : L'ACTION DU MAIRE DANS LE CADRE DE LA POLITIQUE DE PREVENTION DE LA DELINQUANCE	157
CHAPITRE PREMIER : LES DISPOSITIFS DE SECURITE ET DE PREVENTION DE LA DELINQUANCE A LA DISPOSITION DU MAIRE	159
SECTION 1 : LE CONSEIL LOCAL DE SECURITE ET DE PREVENTION DE LA DELINQUANCE (CLSPD)	161
PARAGRAPHE I : LES CONTRATS LOCAUX DE SECURITE DE NOUVELLE GENERATION	162
A. LA RENOVATION D'UN DISPOSITIF DEJA EXISANT.....	162
1. Nouvelles règles de création et de fonctionnement des CLSPD et CISPD.....	163
a. Une création rendue obligatoire dans certains cas problématiques	163
b. La simplification de la composition des CLSPD et CISPD	164
2. Des missions inchangées dans un système d'action publique toujours plus complexe	165
b. Le CLSPD: un lieu d'échanges d'informations provenant des responsables locaux de sécurité ...	166
B. UN DISPOSITIF RENOVE MAIS JUGE INEFFICACE: VERS UNE RELANCE DU PARTENARIAT LOCAL	167
1. La conclusion d'un CLS.....	167
a. Le contenu du CLS	168
b. Le diagnostic local de sécurité (DLS)	168
c. L'élaboration du CLS	169
d. Le suivi et l'évaluation du CLS	170
2. La conclusion d'un CLS dans le cadre d'un CUCS.....	170
a. Le critère géographique prioritaire de politique de la ville.....	170
b. Le critère d'intensité de la délinquance	171
3. Un dispositif jugé obsolète: vers une relance du partenariat local.....	172
a. La création d'une « stratégie territoriale de sécurité et de prévention de la délinquance » (STSPD)	172
b. Les objectifs de la STSPD	172
PARAGRAPHE II : LE FONDS INTERMINISTERIEL DE PREVENTION DE LA DELINQUANCE (FIPD)	174
A. LES PRINCIPES D'UTILISATION ET D'EMPLOI DES CREDITS DU FIPD	175
1. La composition et les orientations du FIPD.....	175
a. La composition du FIPD	175

b.	La répartition des fonds selon des critères démographiques et d'intensité de la délinquance ...	176
2.	Les principaux intervenants locaux dans la politique de prévention de la délinquance	177
a.	Les conseils locaux et intercommunaux de sécurité et de prévention de la délinquance.....	177
b.	Le plan de prévention de la délinquance	178
c.	L'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé)	178
3.	L'utilisation du FIPD pour favoriser le développement et le renouvellement des politiques locales de prévention de la délinquance.....	179
a.	L'impact des actions financées par le FIPD sur les réalités locales de la délinquance.....	179
b.	L'évaluation des politiques locales de prévention sur la délinquance.....	180
c.	Le renforcement des dispositifs locaux de sécurité	180
B.	LA COMPATIBILITE DES FONDS UTILISES AVEC LE PLAN DEPARTEMENTAL DE PREVENTION DE LA DELINQUANCE FIXANT LES PRIORITES DE L'ETAT	181
1.	Le Plan de prévention de la délinquance dans le département (PPDD) : un document cadre fixant les priorités de l'Etat	181
a.	Les modalités d'adoption du PPDD	181
b.	Le Plan national de prévention de la délinquance et d'aide aux victimes fixant les grandes orientations nationales en matière de prévention de la délinquance.....	182
2.	Les actions éligibles au Fonds interministériel de prévention de la délinquance.....	183
a.	Le financement prioritaire du dispositif de vidéoprotection	183
b.	La vidéoprotection et la vie privée : un régime juridique encadré	184
SECTION 2 : UNE NOUVELLE INSTANCE, LE CONSEIL POUR LES DROITS ET DEVOIRS DES FAMILLES (CDDF) 187		
PARAGRAPHE I : UNE INSTANCE CONSULTATIVE POUR LES FAMILLES AYANT DES DIFFICULTES A EXERCER LEUR AUTORITE PARENTALE		
188		
A.	UN LIEU DE PROPOSITIONS ET D'ECHANGES, DANS LE CADRE DE PROCEDURES SOUPLES	188
1.	Le CDDF : un dispositif d'aide à la parentalité piloté par le maire	188
a.	La création d'un CDDF rendue obligatoire dans les communes de plus de 50 000 habitants.....	189
b.	La composition du CDDF	189
2.	Des mesures adaptées aux besoins des familles : une protection administrative de l'enfance...	190
a.	Les missions du CDDF	190

b.	Le fonctionnement du CDDF	191
B.	LA MESURE D'ACCOMPAGNEMENT PARENTAL PROPOSEE PAR LE MAIRE : UN ENGAGEMENT SOLENNEL DES PARENTS DEFAILLANTS DANS L'EXERCICE DE L'AUTORITE PARENTALE.....	192
1.	La mise en œuvre d'un accompagnement parental justifié par un défaut de surveillance ou d'assiduité scolaire d'un mineur	192
a.	L'exigence de trouble à l'ordre public.....	192
b.	La lutte contre l'absentéisme scolaire : une priorité de l'Etat	193
2.	La mise en œuvre d'une mesure d'accompagnement parental par le partage d'informations à caractère secret.....	194
a.	Le partage d'informations à caractère scolaire.....	194
b.	Le partage d'informations à caractère social	195
	PARAGRAPHE II : LA DESIGNATION D'UN COORDONNATEUR PAR LE MAIRE AU SEIN DES TRAVAILLEURS SOCIAUX.....	196
A.	LA COMMUNICATION DES INFORMATIONS CONFIDENTIELLES AU MAIRE	197
1.	Le dispositif de coordination des professionnels de l'action sociale	197
a.	La création d'un fondement légal du partage d'informations à caractère secret	197
b.	Les conditions requises justifiant la transmission d'informations à caractère secret	198
2.	Les garanties nécessaires à la mise en œuvre du dispositif	199
a.	Le principe de déontologie et les modes d'intervention des professionnels de l'action sociale..	199
b.	Le respect de la vie privée et la recherche d'une meilleure efficacité de l'action sociale.....	200
B.	UNE UTILISATION DU TRAVAIL SOCIAL A DES FINS DE CONTROLE ET DE MAITRISE DES POPULATIONS EN DIFFICULTE	201
1.	Une instrumentalisation du travail social au service de l'ordre public	201
a.	Les confusions créées par la loi relative à la prévention de la délinquance entre difficultés sociales et délinquance	201
b.	Une difficile articulation des dispositions prévues par la loi relative à la prévention de la délinquance et la protection de l'enfance	202
2.	Le cadre juridique du partage d'informations à caractère secret.....	204
a.	Les critères légaux	204
b.	La protection des intérêts des personnes et des familles justifiant la nécessité de partager des informations confidentielles	205

CHAPITRE DEUXIEME : L'INFORMATION DU MAIRE, CLEF DE VOUTE DE LA POLITIQUE DE PREVENTION DE LA DELINQUANCE : UN VERITABLE CONTROLE SOCIAL ET FAMILIAL..... 208

SECTION 1 : LE SECRET PROFESSIONNEL PARTAGE : D'UNE OBLIGATION DE SE TAIRE A LA REVELATION	210
PARAGRAPHE I : LE PARTAGE D'INFORMATIONS A CARACTERE SECRET	210
A. LE SECRET PROFESSIONNEL PARTAGE : UN DROIT DE PARLER RECONNU AUX PROFESSIONNELS DE L'ACTION SOCIALE	211
1. La violation du secret professionnel : un manquement pénalement sanctionné	211
a. La notion de vie privée	211
b. L'article 226-13 du NCP : l'interdiction de révéler une information à caractère secret	212
2. L'obligation de signalement des informations à caractère secret dans l'intérêt des personnes	212
a. La nécessité de préserver l'ordre public	213
b. La notion d'information à caractère secret.....	213
B. LE MAIRE AU CŒUR DU DISPOSITIF DU SECRET PROFESSIONNEL PARTAGE.....	214
1. L'intervention de plusieurs professionnels de l'action sociale au sein d'une famille en difficulté.....	214
a. La nécessité d'aggravation des difficultés sociales, éducatives et matérielles.....	215
b. La transmission des informations confidentielles strictement nécessaires à l'exercice de la compétence de l' élu	215
2. Les enjeux du dispositif du secret partagé.....	215
a. La notion d'aggravation des difficultés sociales, éducatives ou matérielles	216
b. La notion de professionnels de l'action sociale.....	216
PARAGRAPHE II : LES LIMITES DU SECRET PROFESSIONNEL PARTAGE	217
A. LES LIMITES POSES PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL : LE MAIRE DESTINATAIRE D'INFORMATIONS « STRICTEMENT NECESSAIRE A L'ACCOMPLISSEMENT DE LA MISSION D'ACTION SOCIALE »	217
1. Le secret professionnel : une composante du droit au respect de la vie privée	218
a. Le droit au respect de la vie privée : une liberté constitutionnellement garantie	218
b. L'intérêt général : une condition de constitutionnalité permettant d'autoriser les restrictions législatives	219
2. La distinction entre le partage et la transmission d'informations à caractère secret	219

a.	Le partage d'informations entre professionnels de l'action sociale	220
b.	La transmission d'informations à caractère secret aux élus locaux.....	221
B.	LA REVELATION DU SECRET PROFESSIONNEL : UN CHOIX DE PARLER OU UNE OBLIGATION ABSOLUE ?	222
1.	La levée du secret professionnel : une possibilité reconnue aux professionnels de l'action sociale	222
a.	Les exceptions légales à l'obligation de se taire.....	222
b.	L'absence de condamnation pénale à l'égard des professionnels de l'action sociale pour dénonciation ou non-dénonciation de faits constitutifs d'infraction pénale	224
2.	La notion d'information préoccupante : l'obligation d'agir du professionnel de l'action sociale	225
a.	La liberté de conscience du professionnel de révéler l'information à caractère secret.....	225
b.	La consécration d'un devoir d'ingérence des professionnels tenus au secret professionnel.....	228
	SECTION 2 : LES NOUVEAUX POUVOIRS DU MAIRE DANS LE CADRE DE L'ACTION SOCIALE : UN RISQUE DE CONFUSION DES ROLES INSTITUTIONNELS.....	230
	PARAGRAPHE I : LES NOUVELLES PREROGATIVES DU MAIRE EN TERME D'ACTION SOCIALE AUPRES DES FAMILLES	231
A.	LES COMPETENCES DU MAIRE DANS LE DOMAINE DE L'ACTION SOCIALE.....	233
1.	L'aide sociale légale ou obligatoire: une compétence de droit commun du département.....	233
a.	L'élaboration du schéma départemental afin de définir les besoins sociaux de la population....	233
b.	La distinction entre l'aide sociale légale et l'aide sociale extra-légale ou facultative	235
2.	La compétence de la commune dans le domaine de l'action sociale par l'intermédiaire du centre communal d'action sociale (CCAS).....	236
a.	La délégation de compétences par la voie conventionnelle : vers un partenariat local d'action sociale	236
b.	Un partenariat communal justifié par la proximité locale et l'exigence de financement de l'action sociale départementale.....	238
B.	LA DELEGATION DE COMPETENCES A LA COMMUNE DANS LE CADRE DE L'ACTION SOCIALE : L'EXIGENCE DE CLARIFICATION DES ROLES INSTITUTIONNELS PAR LA VOIE CONVENTIONNELLE	239
1.	Le bilan de la décentralisation : un enchevêtrement des compétences dans le domaine de l'action sociale	240
a.	Le risque de confusion des rôles institutionnels	240

b.	Le risque de confusion des usagers à identifier les différents intervenants locaux	241	
2.	La commune, une instance de proximité locale pour répondre aux besoins sociaux	241	
a.	Les travailleurs sociaux entre « prévention de la délinquance » et « protection de l'enfance » ..	242	
b.	Le travail social mis à mal par l'application de textes à finalité distincte	243	
PARAGRAPHE II : LE MAIRE INVESTI DE QUASI-POUVOIRS DE PROCUREUR DE LA REPUBLIQUE : LE			
POUVOIR DE SANCTION DU MAIRE.....			244
A.	LE POUVOIR DE SANCTION DU MAIRE : LA TRANSACTION PENALE.....	246	
1.	Une mesure alternative aux poursuites pour lutter contre les « incivilités »	246	
a.	Une limitation du champ d'application du pouvoir de sanction.....	246	
b.	L'homologation de la transaction pénale par une autorité judiciaire.....	247	
2.	Vers un partenariat avec l'autorité judiciaire pour lutter contre l'insécurité.....	248	
a.	La mise en place d'une mesure de transaction pénale par le maire en tant qu'agent déconcentré de l'Etat	248	
b.	La transaction pénale : une mesure alternative aux poursuites jugée efficace par sa réactivité.	249	
B.	LE POUVOIR DE SANCTION RECONNU A L'AUTORITE ADMINISTRATIVE : LE RESPECT DES DROITS A VALEUR CONSTITUTIONNELLE	251	
1.	La reconnaissance d'un pouvoir de sanction à l'autorité administrative : l'absence de méconnaissance du principe de séparation des pouvoirs	251	
a.	L'autorité judiciaire, gardienne des libertés individuelles	251	
b.	Les garanties constitutionnelles liées à la procédure de transaction pénale	252	
2.	Les limites liées au mode alternatif de règlement des conflits.....	254	
a.	La transaction pénale : une procédure exceptionnelle émanant d'une autorité administrative.	254	
b.	La transaction pénale : une solution de traitement accéléré des infractions mineures.....	255	
CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE			257
CONCLUSION GENERALE			259
BIBLIOGRAPHIE.....			263
INDEX.....			286
TABLE DES MATIERES			289

