



MISSION PERMANENTE D'ÉVALUATION DE LA POLITIQUE DE PREVENTION DE LA DELINQUANCE

INSPECTION GENERALE DES SERVICES JUDICIAIRES	N°28/2012
INSPECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION	N°12-107/12-009/01
INSPECTION GENERALE DES AFFAIRES SOCIALES	N°IGAS RM 2012-149 P
INSPECTION GENERALE DE L'ÉDUCATION NATIONALE.....	N°2012-141
CONSEIL GENERAL DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE	N°007479-08
INSPECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION DE L'ÉDUCATION NATIONALE ET DE LA RECHERCHE	N°2012-41

LE RAPPEL A L'ORDRE PAR LE MAIRE : IMPACT DE LA LEGALISATION D'UNE PRATIQUE ANCIENNE

Rapport établi par le groupe de travail composé de :

Bernard Messias
Inspecteur
des services judiciaires,

animateur

Jean-Luc Miraux
Inspecteur général
de l'éducation nationale

Décembre 2012

SOMMAIRE

INTRODUCTION ET METHODOLOGIE.....	5
1. LE CADRE LEGAL DU RAPPEL A L'ORDRE	7
1.1 LE DISPOSITIF	7
1.2 LA VOLONTE DU LEGISLATEUR	8
1.2.1 <i>Les finalités du dispositif.....</i>	8
1.2.2 <i>Le domaine d'application de la mesure</i>	8
1.2.3 <i>Les modalités du rappel à l'ordre</i>	9
1.3 LES RISQUES EVOQUES LORS DES DEBATS PARLEMENTAIRES	9
1.3.1 <i>Le risque de judiciarisation.....</i>	9
1.3.2 <i>La crainte d'une confusion sur la nature même de la mesure</i>	10
2. UN DEVELOPPEMENT SUIVANT DES MODALITES DIVERSIFIEES	11
2.1 L'IMPACT DE LA LOI REVELE PAR L'ENQUETE	11
2.2 UNE PRATIQUE DONT L'OFFICIALISATION EST JUGEE GLOBALEMENT POSITIVE	13
2.3 QUELQUES EXEMPLES DE PRATIQUES DEVELOPPEES	15
2.3.1 <i>La limitation de l'usage du rappel à l'ordre aux seuls mineurs et/ou à certains faits</i>	15
2.3.2 <i>Le choix d'articuler le rappel à l'ordre avec l'action du CDDF.....</i>	16
2.3.3 <i>Une application à l'absentéisme scolaire</i>	18
3. L'INDISPENSABLE DIALOGUE MAIRE-PROCUREUR DE LA REPUBLIQUE.....	19
3.1 UNE COOPERATION ENCOURAGEE PAR LES POUVOIRS PUBLICS	19
3.2 LES ENSEIGNEMENTS TIRES DES PRATIQUES OBSERVEES.....	20
4. LA SOUPLESSE D'EMPLOI DU RAPPEL A L'ORDRE ET SES LIMITES.....	24
4.1 LES FAITS DONNANT LIEU AU RAPPEL A L'ORDRE	24
4.2 RESPECT DE LA LOI ET SOLENNITE	28

4.2.1	<i>Les modalités de notification.....</i>	28
4.2.2	<i>La mairie, lieu privilégié du rappel à l'ordre</i>	30
4.2.3	<i>La solennité et l'exemplarité.....</i>	30
4.2.4	<i>Le recours à l'écrit.....</i>	32
4.2.4.1	La convocation.....	32
4.2.4.2	Le compte rendu	33
5.	LE SUIVI DU RAPPEL A L'ORDRE.....	34
	LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	43
	LISTE DES ANNEXES	45

Introduction et méthodologie

Dans le cadre défini par la circulaire du Premier ministre du 23 avril 2010, et conformément à son programme de travail pour 2011/2012, approuvé par le Premier ministre, la mission interministérielle d'évaluation de la politique de prévention de la délinquance a entrepris une étude sur le rappel à l'ordre. Ce choix se fonde sur la volonté de la mission d'analyser la capacité des acteurs de terrain à interpréter et à s'approprier une mesure législative et, plus généralement, d'observer les avantages et les inconvénients qui s'attachent à une démarche pragmatique.

La tâche de la mission s'est avérée délicate dans la mesure où, dans la majorité des communes, la mise en œuvre du rappel à l'ordre est intervenue seulement à compter des années 2009/2010, de sorte qu'il n'existe pas de recul suffisant pour mesurer avec certitude l'efficacité de cette procédure.

La difficulté est d'autant plus grande que, sauf rares exceptions, il n'est pas tenu de statistiques sur l'application de ce dispositif.

Toutefois, le recours à un protocole conclu entre le maire et le procureur de la République pour l'application du rappel à l'ordre devrait, pour l'avenir, mettre un terme à ce handicap puisqu'il y est systématiquement prévu l'élaboration d'un bilan trimestriel ou annuel de la mesure, avec indication d'un certain nombre de données tenant tant à l'auteur des faits qu'à la nature de ceux-ci.

Compte tenu de ces contraintes, la mission a choisi, pour aborder les deux thèmes du présent rapport, une méthode s'articulant autour de trois pôles :

1) Une double enquête croisée

Elle a conçu un questionnaire à l'intention des maires. Un questionnaire similaire, avec la même substance mais adaptée au rôle du procureur de la République, a également été établi et adressé, via les procureurs généraux, aux 153 procureurs de la République en fonction en métropole¹.

La mission s'est fondée sur le tableau dressé en juin 2011 par le Secrétariat Général du Comité Interministériel de la Prévention de la Délinquance (SG-CIPD) pour répertorier les communes déclarant pratiquer le rappel à l'ordre². A travers des informations recueillies par voie électronique essentiellement, elle a choisi d'élargir le champ d'investigations à d'autres municipalités pratiquant ou sur le point de pratiquer le rappel à l'ordre.

Au final, sur les 543 courriers envoyés, la mission a eu le retour de 213 communes situées dans toute la France métropolitaine et de 88 procureurs de la République.

¹ cf. Annexes 1 et 2.

² cf. Annexe 3.

- 2) Des visites de terrains à la rencontre des élus locaux, des partenaires de la politique de prévention de la délinquance et des procureurs de la République

La mission s'est rendue dans quatre départements³ où elle a effectué des entretiens individuels ou tenu des réunions avec les acteurs locaux de la prévention de la délinquance.

Ces déplacements ont eu pour objectif d'examiner *in concreto* les diverses modalités d'application du rappel à l'ordre et les raisons pour lesquelles, parfois, sa mise en œuvre s'est totalement détachée de la loi du 5 mars 2007.

A cette fin, la mission a aussi recouru à la technique de la visioconférence.

- 3) Des entretiens, notamment avec les représentants des maires

Compte tenu de la grande variété de communes, il a été recherché une approche plus synthétique des avantages et inconvénients nés du dispositif nouveau de rappel à l'ordre.

Dans cette optique, la mission a rencontré les représentants des associations de maires les plus représentatives⁴.

Enfin, l'analyse de certains parquets reconnus pour avoir une compétence particulière dans le domaine de la prévention de la délinquance, soit à raison de la taille de la juridiction, soit à partir d'expérimentations réalisées⁵, a été sollicitée au même titre que celle d'organismes techniques⁶.

³ La mission s'est rendue le 18 janvier 2012 à Blois (41), les 23 et 24 janvier 2012 à Périgueux (24), les 26 et 27 janvier 2012 à Chambéry (74) et le 9 février 2012 à Arras et Saint-Pôl (62).

⁴ La mission s'est entretenue téléphoniquement le 26 janvier 2012 avec le député-maire de Châlons-sur-Marne représentant la Fédération des villes moyennes (FVM) puis, dans leurs locaux ou dans ceux de l'Inspection générale des services judiciaires, le 30 janvier 2012 avec le chargé de mission de l'Association des maires des petites villes de France (AMPVF), le 31 janvier 2012 avec le président de l'Association des maires ruraux de France (AMRF) et le 1^{er} février 2012 avec les deux responsables du groupe de travail « Prévention de la délinquance et sécurité » au sein de l'Association des maires de France (AMF).

⁵ Entretien par visioconférence avec le procureur de la République près le tribunal de grande instance de Mulhouse, le 12 décembre 2011 et téléphonique avec la vice-procureure, chargée de mission pour la politique de la ville et les politiques partenariales auprès du procureur de la République près le tribunal de grande instance de Paris, le 21 février 2012.

⁶ Entretien téléphonique avec une chargée de mission au service juridique de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), le 10 février 2012.

1. LE CADRE LEGAL DU RAPPEL A L'ORDRE

Une bonne appréciation du dispositif voulu par le législateur implique, au-delà du texte lui-même dans sa brièveté, un retour sur les débats parlementaires, pour en comprendre les intentions et les craintes, s'agissant en fait de la légalisation d'une pratique ancienne.

1.1 Le dispositif

Le législateur a inséré l'article L.2212-2-1 dans le code général des collectivités territoriales, devenu l'article L.132-7 du code de la sécurité intérieure, qui consacre le rappel à l'ordre :

« Lorsque des faits sont susceptibles de porter atteinte au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité ou à la salubrité publiques, le maire ou son représentant désigné dans les conditions prévues à l'article L. 2122-18 peut procéder verbalement à l'endroit de leur auteur au rappel des dispositions qui s'imposent à celui-ci pour se conformer à l'ordre et à la tranquillité publics, le cas échéant en le convoquant en mairie.

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. ».

Il ne s'agit pas en fait d'une création *ex nihilo* mais de l'officialisation d'une pratique usitée par de nombreux maires fondée sur une approche de bon sens de situations conflictuelles ou de comportements dommageables pour la collectivité. Le rapporteur de la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République n'a pas manqué de rappeler que, de fait, cet article de loi ne faisait que formaliser une pratique déjà utilisée par certains maires à l'encontre de l'auteur de troubles mineurs à l'ordre public qualifiés d'incivilités⁷.

Les déplacements accomplis en province par la mission et les entretiens effectués avec de nombreux maires confirment bien que, le plus souvent dans les petites municipalités, il était pratiqué une forme d'admonestation, essentiellement dirigée à l'endroit de mineurs de la commune auteurs d'incivilités. Parmi eux, certains ont admis s'être interrogés sur le fondement légal les autorisant à procéder de cette manière et si, cette première question évacuée, ils n'excédaient pas parfois leurs pouvoirs en empiétant sur ceux du procureur de la République. Ce questionnement est, pour partie, à l'origine de l'élaboration de conventions sur la mise en œuvre du rappel à l'ordre conclues entre maires et procureurs.

Le législateur a dû composer avec toutes ces préventions et proposer finalement un dispositif souple, ossature minimale sur laquelle viennent se greffer des pratiques variées.

⁷ Philippe Houillon, rapporteur à l'Assemblée Nationale du projet de loi relatif à la prévention de la délinquance (Documents législatifs, novembre 2006, page 27).

1.2 La volonté du législateur

On peut la saisir en évoquant successivement les finalités du dispositif, son domaine d'application et ses modalités de mise en œuvre.

1.2.1 *Les finalités du dispositif*

La volonté du législateur a été d'inscrire le rappel à l'ordre de manière non équivoque dans les pouvoirs de police municipale du maire et de le rendre applicable pour un certain nombre de faits délimités. Ainsi, si l'on s'en tient aux termes de l'article L.132-7 du code de la sécurité intérieure, seuls les faits susceptibles de porter atteinte au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques donnent lieu à rappel à l'ordre.

L'objectif poursuivi avec la formalisation du rappel à l'ordre est de permettre au maire de donner sous forme d'admonestation une réponse solennelle à des faits de faible gravité mais susceptibles de perturber au quotidien la vie de ses administrés.

1.2.2 *Le domaine d'application de la mesure*

En pratique, et puisqu'il a voulu que le rappel à l'ordre formalisé épouse au maximum les contours de celui qui existait de fait avant 2007, il est évident que le législateur n'a pas souhaité limiter ce dispositif à la seule bonne exécution des arrêtés de police municipaux pris dans les domaines définis par l'article L.132-7 du code précité. En effet, l'ensemble des actes attentatoires au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques n'entrent pas *in extenso* dans le champ de compétence du pouvoir de police municipale du maire, notamment lorsqu'ils sont relevés non pas par la police municipale, dont il est l'autorité hiérarchique, mais par la police ou la gendarmerie nationale. Le « *bon sens* » a pourtant conduit le législateur à admettre l'usage du rappel à l'ordre dans ces hypothèses également.

A titre d'exemple, le rapporteur de la commission a précisé que le rappel à l'ordre peut s'appliquer pour répondre aux faits n'entraînant pas de qualification pénale, comme par exemple un comportement d'indiscipline réitéré au sein de l'établissement scolaire.

Mais, exclusion faite des crimes et des délits dont le maire a connaissance dans l'exercice de ses fonctions et qui lui échappent puisqu'il doit les signaler au procureur de la République en vertu de l'article 40 du code de procédure pénale, le domaine contraventionnel a vocation à permettre l'emploi de cette mesure à moins que le procureur de la République ait déjà mis en œuvre des poursuites ou qu'une plainte ait été déposée.

Dans la liste énoncée par le rapporteur de la commission des Lois relative aux faits susceptibles de donner lieu à rappel à l'ordre figurent les infractions aux arrêtés de police municipale du maire, ou toute mesure de police administrative et tout acte contraventionnel « *de nature à porter atteinte à l'une des composantes de l'ordre public, tel la divagation d'animaux dangereux (art. R.622-2 du code pénal), les bruits ou tapages injurieux ou nocturnes (art. R.623-2 du code pénal), les violences légères (art. R.624-1 du code pénal), les destructions, dégradations et détériorations ayant entraîné un dommage léger (art.635-1 du code pénal), l'abandon d'épaves, d'ordures, de déchets (art. R.635-8 du code pénal).* ».

Compte tenu des résultats de l'étude menée par la mission auprès des maires et des procureurs de la République, la question de l'applicabilité de la mesure aux « *petits* » délits ou aux tentatives de délits s'est trouvée posée. Elle sera examinée plus loin (cf. point 1.4.)

1.2.3 *Les modalités du rappel à l'ordre*

C'est le maire qui procède au rappel à l'ordre. Toutefois, il peut se faire représenter par un ou plusieurs adjoints, voire par un conseiller municipal si tous les adjoints sont titulaires d'une délégation, spécifique. Il n'est pas prévu qu'une délégation puisse être donnée à un agent non élu de la commune.

Le rappel à l'ordre doit être formulé de manière orale. « *Il ne doit donc pas se matérialiser par un écrit remis à l'auteur des faits* »⁸.

Il est intéressant de noter l'ambiguïté de départ relative aux destinataires du rappel à l'ordre. En effet, si la rédaction du dispositif du projet de loi initial était générale, son exposé des motifs semblait limiter cette mesure aux seuls mineurs. En définitive, le législateur a englobé dans son usage toute personne, quel que soit son âge. Peut-être faut-il y voir une explication à la pratique qui s'est développée dans de nombreuses communes où les protocoles conclus avec les parquets limitent la portée de la mesure aux seuls mineurs. En tout état de cause, le législateur a souhaité donner davantage de garanties au mineur en prévoyant à son profit une obligation d'assistance, sauf impossibilité, par ses parents ou ses représentants légaux et, à défaut, par une personne exerçant une responsabilité éducative à son égard.

Si la loi ne prévoit aucune sanction à l'endroit des parents défaillants, rien n'interdit au maire, s'il l'estime opportun, de mettre en mouvement la mesure d'accompagnement parental prévue par l'article L.141-2 du code l'action sociale et des familles, par exemple, ou de saisir le président du conseil général pour des investigations approfondies sur la famille en vue d'une mesure adaptée (article L.222-4-1 du code l'action sociale et des familles).

1.3 **Les risques évoqués lors des débats parlementaires**

1.3.1 *Le risque de judiciarisation*

Lors des débats devant le Sénat où le projet de loi relatif à la prévention de la délinquance avait été initialement déposé, il est apparu que l'une des questions qui préoccupaient les sénateurs portait sur la judiciarisation possible du rappel à l'ordre que les maires pratiquaient antérieurement sans base légale et donc dans un cadre informel.

Il était particulièrement redouté que les administrés renâclent à l'action du maire qui pourrait leur sembler être exercée non pas en sa qualité d'élu mais comme « *exécutant d'un dispositif de répression mis en place par le législateur* » et que le maire perde son pouvoir d'opportunité de mettre en œuvre ou non une mesure qui, légalisée, s'imposerait à lui⁹.

⁸ Discussion générale devant la Commission des Lois de l'Assemblée Nationale, le 15 novembre 2006, sous l'article 8 du projet de loi.

⁹ Comptes rendus des débats, Première lecture au Sénat (13, 14, 19 et 21 septembre 2006), projet de loi relatif à la prévention de la délinquance.

Dans sa réponse, le gouvernement s'était positionné sans équivoque contre une judiciarisation du rappel à l'ordre :

« Le rappel à l'ordre n'est pas une mesure juridictionnelle et ne doit pas le devenir, comme l'ont montré les travaux de votre commission des lois. Il ne s'agit pas de transformer le maire en procureur occasionnel, mais d'en faire un centre autour duquel graviteront les acteurs de la prévention de la délinquance, auxquels il pourra passer le relais. Cela répond à une attente... »¹⁰.

Pour confirmer ce point de vue, le législateur a délibérément écarté tout dispositif susceptible de laisser penser à une intégration du rappel à l'ordre dans la chaîne judiciaire. Ainsi, le rapporteur de la commission des Lois a déclaré :

« Nous estimons tous que nos 36 500 maires constituent une chance pour notre pays. Pourquoi la négliger ? Les maires ne veulent pas devenir le premier maillon de la chaîne pénale, mais ils estiment que la réprimande est efficace dans 80% des cas. Nous passons notre temps à déplorer la propension de la justice des mineurs, à se contenter de décisions fort indulgentes après les premières infractions, puis à prononcer une peine lourde que son caractère inattendu – donc incompris – prive de toute valeur pédagogique.

Le rappel à l'ordre est fait dans un esprit paternel, ou du moins familial. Comme maire d'une commune de 40 000 habitants, je l'ai pratiqué souvent,...jusqu'à ce que le procureur de la République me rappelle à l'ordre.».

Du reste, ce refus de judiciarisation fondait le choix de s'en tenir à un rappel à l'ordre verbal, bien distinct de toute procédure judiciaire.

Aujourd'hui encore, cette crainte ne s'est pas totalement estompée comme l'ont révélé les entretiens que la mission a eus avec des associations de maires persuadées pourtant de l'utilité intrinsèque de la mesure.

Seul un effort de communication et d'explication peut apaiser les doutes éventuels des maires à ce sujet¹¹.

1.3.2 La crainte d'une confusion sur la nature même de la mesure

Posant le principe que le maire dispose naturellement d'un pouvoir d'influence et de médiation, la critique formulée par certains parlementaires à l'encontre du texte s'était focalisée sur l'incertitude qu'il supposait quant au fondement juridique de son intervention.

Pour rassurer les élus, le président de la commission des Lois du Sénat a répondu que le maire n'agira pas en la matière en tant qu'officier de police judiciaire, le représentant du gouvernement précisant de son côté que *« cette mesure (le rappel à l'ordre) relève du pouvoir de police administrative générale du maire, comme l'a précisé le Conseil d'Etat. C'est dire que l'on se situe dans le cadre d'une police de prévention. »¹²*

¹⁰ Comptes rendus des débats, Première lecture au Sénat (13, 14, 19 et 21 septembre 2006), projet de loi relatif à la prévention de la délinquance (séance du 13 septembre 2006).

¹¹ Entretien de la mission, le 30 janvier 2012, avec le représentant de l'Association des maires des petites villes de France (AMPVF).

¹² Comptes rendus des débats, Première lecture au Sénat (13, 14, 19 et 21 septembre 2006), projet de loi relatif à la prévention de la délinquance (séance du 19 septembre 2006).

Outre le risque de pression de ses administrés pour rappeler à l'ordre en toutes occasions¹³, le parlement s'est interrogé sur les possibilités de poursuites à l'encontre du maire en cas d'inaction¹⁴.

Pour répondre à ces préoccupations, les parlementaires ont bien rappelé qu'« *il y a une totale déconnexion avec la procédure judiciaire* » et que le maire agit non pas en vertu de sa qualité d'officier de police judiciaire mais dans le cadre de sa compétence en matière de police administrative.

De surcroît, il a été expressément précisé que le rappel à l'ordre était une simple faculté pour le maire (« *lorsque des faits sont susceptibles de porter atteinte...le maire ou son représentant désigné peut procéder à l'endroit de leur auteur au rappel (à l'ordre)...* » destinée, lorsqu'il est décidé, « *à être prononcé le plus rapidement possible pour que les auteurs d'actes délictueux prennent conscience des risques qu'ils encourent.* »).

L'objectif poursuivi avec la formalisation du rappel à l'ordre a été de permettre aux maires de donner une réponse solennelle, sous forme d'admonestation, à des faits de faible gravité susceptibles néanmoins de perturber au quotidien la vie de leurs administrés.

2. UN DEVELOPPEMENT SUIVANT DES MODALITES DIVERSIFIEES

Formule simple et éprouvée, faisant référence aux notions de morale et de bon sens, le rappel à l'ordre consacre une perception du maire, détenteur d'une autorité qu'il tient de son élection, et qui n'en fait ni un policier, ni un juge.

Or, jusqu'en 2007, chaque maire procédait au rappel à l'ordre à sa manière et c'est sans doute l'une des raisons pour lesquelles, même officialisée, la mesure a connu un développement expérimental diversifié ou que les faits pour lesquels il y est recouru constituent un domaine vaste et hétérogène où la frontière avec le judiciaire est parfois mouvante.

Ce constat a ainsi rendu indispensable l'amorce ou le renforcement, selon les cas, d'un dialogue entre maires et procureurs de la République afin de tenter de donner une sécurité juridique à la matière. Cette démarche paraît d'autant plus nécessaire que les modalités de la mise en œuvre du rappel à l'ordre sont extrêmement souples.

2.1 L'impact de la loi révélé par l'enquête

L'impact de la légalisation du rappel à l'ordre, est encore limité dans les petites communes.

L'enquête à laquelle 213 maires ont répondu confirme que 67 % d'entre eux pratiquaient le rappel à l'ordre antérieurement à la loi du 5 mars 2007.

¹³ Comptes rendus des débats, Première lecture au Sénat (13, 14, 19 et 21 septembre 2006), projet de loi relatif à la prévention de la délinquance (séance du 19 septembre 2006).

¹⁴ Comptes rendus des débats, Première lecture au Sénat (13, 14, 19 et 21 septembre 2006), projet de loi relatif à la prévention de la délinquance (séance du 13 septembre 2006).

Même s'ils restent minoritaires, il est intéressant de noter que près d'un tiers des élus consultés (30 %) indiquent utiliser le rappel à l'ordre seulement depuis 2007, cette proportion atteignant même 75 % dans les communes de plus de 50 000 habitants.

En conséquence, l'impact de la loi, certes mesuré, n'en est pas moins positif puisqu'elle contribue à développer une pratique non employée jusqu'alors par 30 % des édiles. Cet essor, plus marqué dans les grandes villes, s'explique par la plus grande distance qui existe a priori entre le maire et ses concitoyens.

La même enquête, à laquelle 88 procureurs de la République ont collaboré, laisse apparaître que 47 % d'entre eux perçoivent le rappel à l'ordre comme étant une pratique plutôt minoritaire et de faible impact. Mais il convient de noter que ce ressenti ne se fonde que sur les faits dont ils ont eu connaissance, ce qui ne couvre pas l'étendue réelle de la pratique.

S'agissant de l'impact propre de cette légalisation du rappel à l'ordre sur le traitement de la délinquance, les maires interrogés pensent majoritairement qu'il est inexistant ou faible.

La mission déduit du nombre de rappels à l'ordre selon les types de faits commis (cf. graphiques infra) une connaissance insuffisante du dispositif et ce malgré les efforts de certains procureurs de la République¹⁵.

Ainsi, aboutit-on à une situation dans laquelle un dispositif apprécié globalement par ses utilisateurs potentiels a une portée limitée.

On peut expliquer ce paradoxe par le fait que le protocole-type devant régir l'application du rappel à l'ordre, recommandé par le Plan national de prévention de la délinquance, n'a pas connu, dans sa conception, une large concertation, indispensable pourtant, entre les principaux acteurs de la prévention de la délinquance. On a ainsi privé le rappel à l'ordre d'un cadre clair et précis intégrant les premières expériences réalisées sur le terrain mais aussi les limites institutionnelles résultant de la séparation des pouvoirs. La mission considère, en outre, qu'un double parrainage assuré par l'autorité judiciaire et les associations représentatives des maires aurait ainsi légitimé une mesure insuffisamment connue, pour laquelle le rôle de communication imparti aux instances gouvernementales a été insuffisamment assumé à ce jour.

Ce constat rend donc urgent et nécessaire un effort d'informations auprès des maires qui pourrait être pris en charge par le secrétariat général du CIPD puisque cette structure administrative dispose, outre d'une solide expérience dans le domaine de la prévention de la délinquance, d'une pratique éprouvée dans les relations avec les élus comme le démontre la publication récente d'un guide *ad-hoc* sur son site. La mission suggère que les recommandations qui suivent soient examinées en vue de le compléter le cas échéant.

Par ailleurs si, comme il l'a été précédemment rappelé, de nombreux procureurs s'investissent dans la diffusion auprès des maires de leur ressort pour mettre en valeur les avantages du protocole-type, leurs démarches s'effectuent en ordre dispersé. La mission souligne qu'une impulsion globale, au niveau de la Chancellerie, contribuerait à donner l'élan recherché.

¹⁵ Ainsi, malgré une publicité assurée par voie de circulaire, un procureur de la République de la Somme a constaté que le rappel à l'ordre n'est pas pratiqué même si les petites communes se disent intéressées. Un de ses homologues du Maine et Loire, face à la même situation, a préféré développer la troisième voie (alternatives aux poursuites).

Enfin, rappelons que le rappel à l'ordre ne se développera qu'autant que les maires souhaiteront exercer pleinement les prérogatives que la loi leur reconnaît.

2.2 Une pratique dont l'officialisation est jugée globalement positive

L'indice de satisfaction des maires de l'échantillon retenu à l'égard de l'inscription dans la loi du rappel à l'ordre est largement positif puisque 66 % des élus qui se sont exprimés la déclarent utile, la tendance s'accroissant au fur et à mesure que l'on se réfère aux groupes de communes comportant une population de plus en plus importante : 69 % pour les communes comprenant de 10 000 à 20 000 habitants et 70 % pour celles ayant un nombre d'habitants compris entre 20 000 et 50 000 habitants.

Sur les 63 % de maires de l'échantillon qui ont exprimé un avis sur l'existence ou non d'effets de la formalisation du rappel à l'ordre sur leurs pratiques antérieures, 21 % ont considéré que l'impact a été neutre tandis que 16 % ressentent l'article L.132-7 du code de la sécurité intérieure comme un contributeur efficace à la légitimation de leur démarche, 14 % affirmant que l'existence de cet article a crédibilisé leur intervention et facilité leurs contacts avec leurs administrés, y compris les auteurs des faits et leurs parents¹⁶.

Seules huit communes consultées considèrent cette officialisation du rappel à l'ordre comme inutile (trois communes de moins de 1 000 habitants ; quatre communes comprenant entre 1 000 et 5 000 habitants et une de 10 000 à 20 000 habitants). Le maire de l'une d'elles précise dans ses observations que ce dispositif a peu d'impact tant sur les mineurs que sur les majeurs puisque, après avoir effectué sept rappels à l'ordre en 2010, il a observé dans deux cas que la convocation adressée aux personnes mises en cause est restée lettre morte¹⁷.

Cette opinion paraît isolée et de nombreux maires trouvent, au contraire, des vertus à cette mesure :

- « (le rappel à l'ordre) s'avère utile car très souvent les personnes soumises n'ont aucune conscience de l'importance des faits. Le désistement des parents en est souvent la cause. La conscription permettait voilà des années d'inculquer certaines valeurs de respect, de solidarité et de vie en communauté. La morale et l'instruction civique à l'école étaient également des éléments d'encadrement qui font tant défaut aujourd'hui. »¹⁸.
- « (le rappel à l'ordre est) très utile car il permet de responsabiliser la personne convoquée, de lui faire prendre conscience des problèmes causés par son comportement et dans de nombreux cas d'obtenir des résultats positifs sans poursuites judiciaires »¹⁹.
- « Le rappel à l'ordre doit favoriser une gestion non pénale de certains actes de délinquance (incivilités) compte tenu de l'autorité morale dont dispose le maire »²⁰.

¹⁶ Les 37 % de maires qui ont répondu à l'enquête sans se prononcer sur les effets de la formalisation du rappel à l'ordre sur leurs pratiques antérieures, expliquent leur silence par le manque de recul (premier mandat).

¹⁷ Commentaire formulé par un maire de la Meuse (55) à l'occasion de la réponse aux questionnaires transmis.

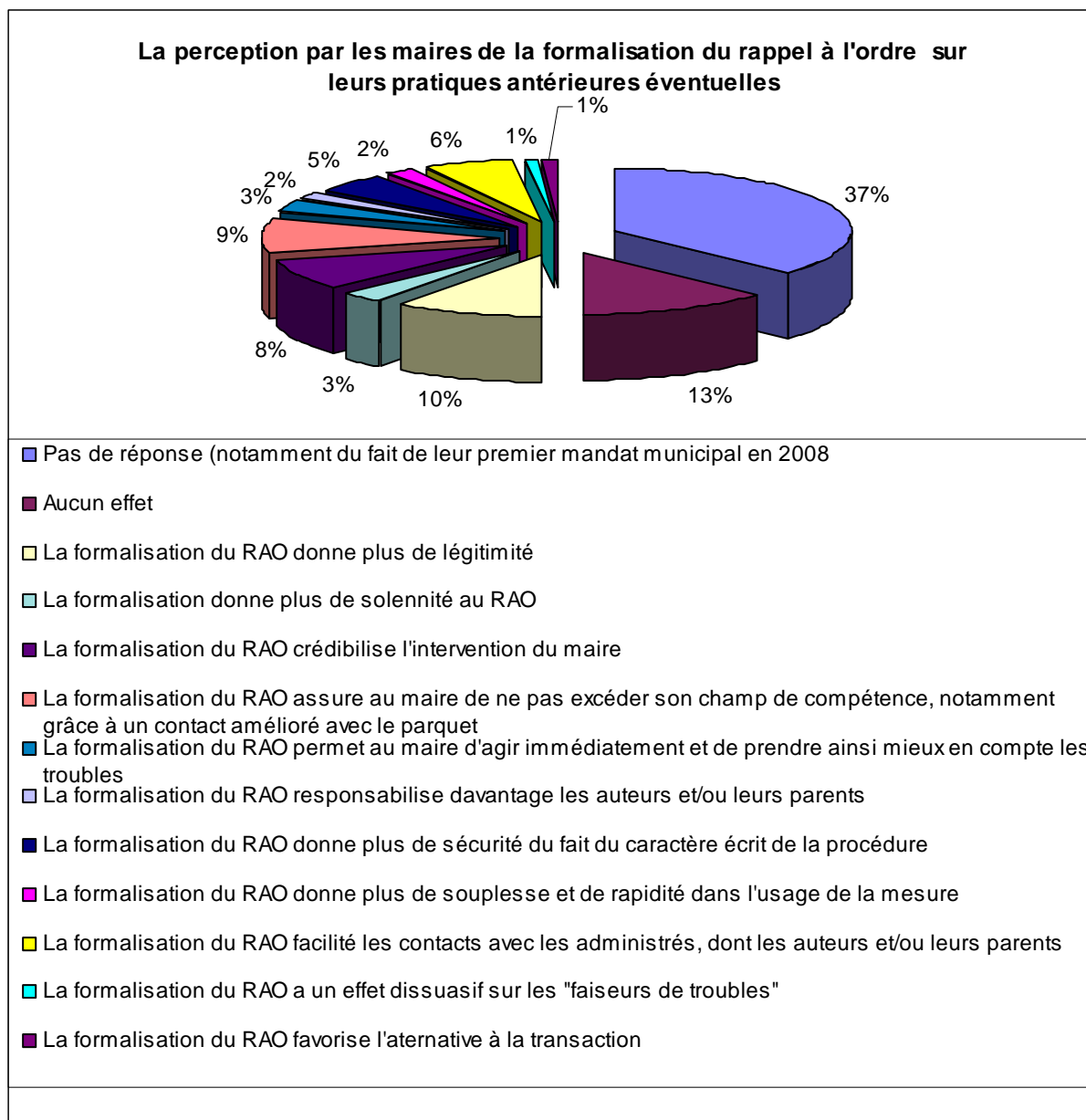
¹⁸ Commentaire du maire d'une commune de l'Aisne (02) à l'occasion de sa réponse aux questionnaires transmis.

¹⁹ Commentaire du maire d'une commune de l'Eure-et-Loir (28) à l'occasion de sa réponse aux questionnaires transmis.

²⁰ Commentaire du maire d'une commune du Loir-et-Cher (41) à l'occasion de sa réponse aux questionnaires transmis.

Le rappel à l'ordre est aussi utilisé et apprécié par certains élus dans la mesure où il permet « *d'enrayer la montée potentielle de la délinquance, dès la première bêtise* » et « *montre également que les jeunes peuvent parfois être en manque de cadrage ou de repère.* »²¹

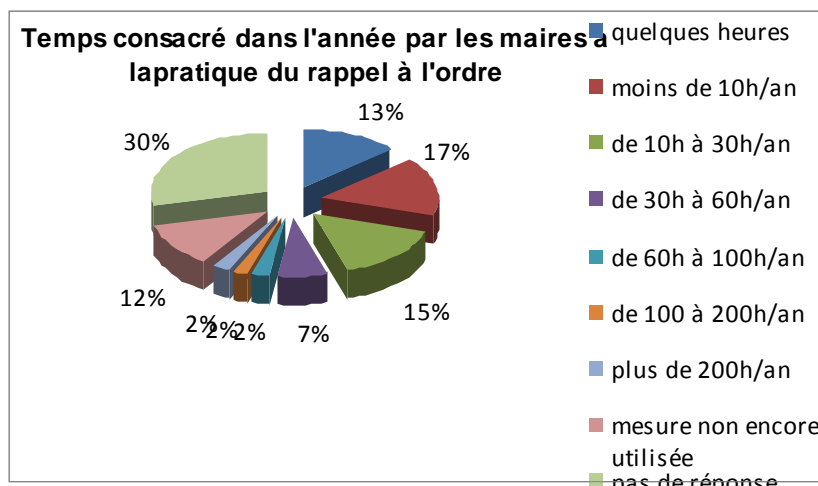
D'autres, enfin, qualifient la mesure de « *très utile et très efficace* » et effectuent « *20 à 30 rappels à l'ordre à l'année.* »²²



²¹ Appréciation formulée par le maire d'une commune de l'Yonne (89) à l'occasion de sa réponse aux questionnaires transmis.

²² Indication fournie par le maire d'une commune des Alpes-Maritimes (06) dans sa réponse aux questionnaires transmis.

Cependant, l'enquête révèle aussi que les maires consacrent peu de temps au rappel à l'ordre : sur les 58 % d'élus qui emploient le rappel à l'ordre, à peine 4 % dédient plus de 100 heures par an à cette mesure. Seuls les maires des communes de 10 000 à 50 000 habitants réservent davantage de temps à cette procédure : 8 à 15 % d'entre eux dépassent les 100 heures.



2.3 Quelques exemples de pratiques développées

La mission a pu observer que certains maires, soit directement, soit à travers une convention conclue avec le parquet, limitent l'applicabilité du rappel à l'ordre aux seuls mineurs ou par ailleurs en articulent la mise en œuvre avec celle du CDDF.

2.3.1 La limitation de l'usage du rappel à l'ordre aux seuls mineurs et/ou à certains faits

Certaines conventions limitent aux seuls mineurs le bénéfice du rappel à l'ordre, voire à certaines catégories d'entre eux²³. En ces cas, le maire se prive-t-il de la faculté de délivrer le rappel à l'ordre à d'autres primo-délinquants ou à de jeunes majeurs, voire à des adultes plus âgés ?

La question n'est pas sans intérêt dans la mesure où bon nombre d'actes caractérisant des « incivilités » sont plus souvent le fait d'adultes (par exemple, les conflits de voisinage ou encore le stationnement abusif de véhicules).

La procédure de rappel à l'ordre n'est pas, légalement, réservée aux seuls mineurs. Les élus sont cependant libres de ne convoquer que certaines catégories de personnes ou les auteurs de certains faits. La limitation de l'usage du rappel à l'ordre aux seuls mineurs implique le recours à une procédure plus formalisée en ce sens qu'elle nécessite la convocation des personnes civilement responsables outre celle de l'auteur des faits.

²³ Ainsi un protocole précise tout d'abord que le double objectif de la convention est de délimiter, s'agissant des mineurs, le champ d'application du rappel à l'ordre et de garantir, à travers une information réciproque, une cohérence entre l'action de la mairie et celle du parquet en matière de lutte contre la délinquance des mineurs. Il précise toutefois en son article 1^{er} : « Le rappel à l'ordre ne s'appliquera qu'aux actes posés par des mineurs primo-délinquants, non défavorablement connus des services de police, résidant sur la commune et dans des matières relevant du pouvoir de police du maire... ».

En tout état de cause, il ne fait pas de doute que la mise en œuvre de la procédure de rappel à l'ordre n'est pas soumise à l'adoption préalable d'une convention. Il se déduit de cette observation que rien n'empêche le maire signataire d'un tel protocole de recourir, si bon lui semble, au rappel à l'ordre au profit des majeurs et ce, conformément au dispositif prévu par l'article L.132-7 du code de la sécurité intérieure²⁴.

La mission a pu cependant relever, à l'occasion de ses déplacements, qu'une pratique volontairement restrictive du rappel à l'ordre peut troubler des maires (« *peut-on sortir du cadre de la convention et utiliser le rappel à l'ordre dans d'autres hypothèses ?* ») ou des procureurs (« *à quoi sert une convention qui ne couvre que partiellement le champ du rappel à l'ordre ?* »).

Afin de mettre un terme à ces inquiétudes, il peut être judicieux de laisser, à la discrétion des deux parties, le soin d'insérer dans leur accord une disposition rappelant la faculté pour les maires de recourir au rappel à l'ordre en dehors des cas prévus par la convention.

Recommandation n° 1. *Dans le cas où le procureur de la République et le maire concluent une convention privilégiant le champ du rappel à l'ordre en direction d'une seule catégorie d'administrés ou d'un seul type de faits, il serait utile de rappeler que ces objectifs prioritaires n'interdisent nullement d'autres usages conformes à la loi.*

2.3.2 **Le choix d'articuler le rappel à l'ordre avec l'action du CDDF**

La mission a pu relever des cas d'articulation de l'usage du rappel à l'ordre avec la procédure du conseil des droits et devoirs des familles (CDDF). Cette pratique mérite examen.

L'article 9 de la loi du 5 mars 2007, codifié à l'article L.141-1 du code de l'action sociale et des familles, crée dans les termes suivants le CDDF :

« Le conseil pour les droits et devoirs des familles est créé par délibération du conseil municipal. Sa création est obligatoire dans les communes de plus de 50 000 habitants. Il est présidé par le maire ou son représentant au sens de l'article L. 2122-18 du code général des collectivités territoriales. Il peut comprendre des représentants de l'Etat dont la liste est fixée par décret, des représentants des collectivités territoriales et des personnes œuvrant dans les domaines de l'action sociale, sanitaire et éducative, de l'insertion et de la prévention de la délinquance. Les informations communiquées, le cas échéant, à ses membres ne peuvent être divulguées à des tiers sous peine des sanctions prévues à l'article 226-13 du code pénal.

Le président du conseil pour les droits et devoirs des familles le réunit afin :

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

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

²⁴ Courriel de la Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) du 28 mars 2012 adressé à la mission (annexe 4).

engagements qu'elle a pris dans le cadre d'un contrat de responsabilité parentale prévu à l'article L. 222-4-1.

Le conseil pour les droits et devoirs des familles est informé de la conclusion d'un contrat de responsabilité parentale dans les conditions fixées par l'article L. 222-4-1 du présent code ou d'une mesure d'assistance éducative ordonnée dans les conditions fixées à l'article 375 du code civil.

Il est consulté par le maire lorsque celui-ci envisage de proposer un accompagnement parental prévu à l'article L. 141-2 du présent code.

Il peut, sans préjudice des dispositions prévues à l'article 375-9-1 du code civil, 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 ou la sécurité publiques, proposer au maire de saisir le président du conseil général en vue de la mise en œuvre d'une mesure d'accompagnement en économie sociale et familiale. »²⁵.

Le législateur a prévu deux dispositifs différents pour répondre à deux des missions du maire : l'une a trait au versant social de son action (le CDDF) et l'autre concerne l'atteinte à l'ordre, à la sûreté, à la sécurité ou à la salubrité publiques (le rappel à l'ordre)²⁶.

En effet, à l'instar de la mesure d'accompagnement parental (article L.141-2 du code de l'action sociale et des familles) qu'il peut proposer, le maire, œuvrant à la tête du CDDF, intervient dans le domaine social. Il n'agit pas en vertu de ses pouvoirs de police tels que définis par le code de la sécurité intérieure.

Le maire détient ainsi de deux moyens d'action différents qui peuvent utilement se compléter.

Par le biais du CDDF, le maire dispose d'un éventail de solutions graduées lui permettant d'apporter la réponse la plus adaptée au mineur ou à une famille en difficulté en accompagnant l'un ou l'autre dans une démarche de responsabilisation²⁷.

Ainsi, la saisine du CDDF ne présuppose pas obligatoirement des atteintes à l'ordre, à la sûreté, à la sécurité ou à la salubrité publiques ainsi que cela est requis pour le rappel à l'ordre. Elle implique, compte tenu de ses membres, la délicate question du partage de l'information et suppose une vision subjective des cas qui lui sont soumis à partir de la situation délicate dans laquelle se trouve la famille, cas pour lesquels, *in fine*, le maire dispose d'un pouvoir de proposition.

Le rappel à l'ordre se définit comme une mesure objective dans le sens où ce qui la fonde ce sont d'abord les faits ou les comportements eux-mêmes avant la personnalité de leur auteur puisque, aux termes de la loi, la mesure ne permet aucune sanction autre que celle librement proposée par l'intéressé ou consentie par lui.

²⁵ cf. Rapport de la mission interministérielle d'évaluation de la politique de prévention de la délinquance : « *Trois dispositifs de responsabilité parentale dans le cadre de la prévention de la délinquance* » (novembre 2011).

²⁶ cf. La présentation du projet de loi relatif à la prévention de la délinquance effectuée par le rapporteur de la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République (XII^{ème} législature ; rapport Première lecture, n° 3436, « Prévention de la délinquance », Assemblée nationale, Documents législatifs, page 27).

²⁷ « Livret de prévention du maire », CIPD, août 2010, page 11.

Or, à travers l'enquête effectuée, il est apparu que certaines communes combinent le fonctionnement des deux dispositifs. Quelques élus indiquent d'ailleurs sans ambiguïté que, pour eux, le rappel à l'ordre s'inscrit dans le cadre du CDDF. Dans cette hypothèse, le mineur rappelé à l'ordre est reçu par l'adjoint au maire en charge des questions relatives à la jeunesse et par un membre du CDDF.

A priori, rien n'empêche qu'à l'occasion de son audition devant lui pour un rappel à l'ordre, le maire constate que les agissements du mineur sont en lien avec des carences éducatives de sorte qu'il est fondé à saisir aussi le CDDF afin d'examiner le cas de ce mineur. Sans avoir à apprécier l'efficacité éventuelle d'une telle approche, la mission se borne à constater que l'indissociabilité adoptée par certains maires entre le rappel à l'ordre et les mesures de conseil et de soutien à la fonction parentale, s'éloigne des textes initiaux.

2.3.3 Une application à l'absentéisme scolaire

La mission a également repéré une pratique qui, se référant expressément au rappel à l'ordre, n'est conçue que pour un seul type de comportements défailants du mineur : une ville a mis en place un dispositif de prévention de l'absentéisme scolaire en partenariat avec l'inspection académique et le département pour l'ensemble des élèves âgés de 6 à 16 ans de la ville. Il est possible que des initiatives similaires ou voisines existent ailleurs.

Chaque mois, une commission restreinte comprenant un représentant des trois acteurs précités se réunit afin d'examiner les signalements pour défaut d'assiduité scolaire et déterminer les suites à donner : « *la convocation pour rappel à l'ordre constitue l'un des outils conjointement décidé par la commission restreinte* ».

Ce rappel à l'ordre, qui se déroule en mairie, a lieu en présence d'un représentant du maire, des parents de l'élève et d'un agent de la ville relevant de la direction de la cohésion sociale.

Si ce procédé paraît produire des résultats encourageants²⁸ et peut être considéré comme un exemple de bonne pratique, il convient cependant de s'interroger sur le plus grand impact qu'il pourrait avoir s'il prenait en compte les éléments suivants :

-le partenariat précédemment évoqué n'inclut pas le parquet alors même que l'absentéisme scolaire peut être constitutif d'une infraction pénale.

-la décision de procéder au rappel à l'ordre est prise par une instance collégiale et non par le maire ou l'un de ses adjoints. Il s'agit en l'occurrence non pas d'un avis qui pourrait, après tout, être une démarche opportune mais d'une véritable délibération qui enlève au maire le statut de « *primus inter pares* » que la loi a expressément voulu lui donner.

-la délivrance même du rappel à l'ordre est effectuée par un fonctionnaire de la mairie qui n'a pas la qualité d' élu et donc, non seulement ne dispose pas de l'aura qui participe de la solennité qui sied à cet acte, mais n'est pas habilité par la loi à y procéder.

²⁸ « En 2010/2011, 237 signalements pour défaut d'assiduité scolaire ont été rédigés par les établissements scolaires. A l'issue de l'année scolaire, le rétablissement ou l'amélioration de l'assiduité scolaire concerne 38 % de ces 237 situations. Sur les 237 signalements, 62 convocations pour rappel à l'ordre ont été décidées durant l'année scolaire et 49 familles se sont présentées. A l'issue de l'année scolaire, sur les 49 familles rencontrées par un élu, le rétablissement ou l'amélioration de l'assiduité scolaire concerne 22 situations, soit 45 % des familles rencontrées » (questionnaire « Le rappel à l'ordre / maires » et réponse d'un maire de Seine Maritime).

Dans cet exemple, la pratique observée n'est donc pas un « rappel à l'ordre » au sens strict de la loi, puisqu'elle n'en reprend pas les formes essentielles, mais une formule approchante qui pourrait être désignée autrement - ce qui ne nuit pas à sa pertinence.

3. L'INDISPENSABLE DIALOGUE MAIRE-PROCUREUR DE LA REPUBLIQUE

La mise en œuvre du rappel à l'ordre passe par un dialogue entre le maire et le procureur de la République. Cette nécessité n'a pas échappé aux pouvoirs publics qui préconisent des outils de collaboration. Ces outils sont cependant loin de connaître le développement souhaité, ce qui pose la question du degré pertinent d'intervention de l'autorité judiciaire.

Les raisons pour lesquelles le dialogue maire/parquet est essentiel ont été clairement énoncées par la « *mission d'évaluation de la mise en œuvre de la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance* » dans son rapport d'étape établi en juillet 2009. Elles la conduisent à recommander qu'incitation soit faite pour la signature de conventions entre le procureur et le maire, ou entre le procureur général et les associations départementales de maires dans le ressort de la Cour d'Appel « *pour délimiter le champ et la procédure du rappel à l'ordre...* ».

3.1 Une coopération encouragée par les pouvoirs publics

Le Plan national de prévention de la délinquance et d'aide aux victimes 2010-2012, présenté le 2 octobre 2009, prévoit expressément une mesure n°27 aux termes de laquelle : « *Le parquet propose aux maires ou associations représentatives des maires la conclusion de conventions pour délimiter le champ de la procédure de rappel à l'ordre et vérifier la conformité de l'emploi de cette procédure avec les prérogatives de l'autorité judiciaire* ».

Une telle préconisation a pour objectif de sécuriser les maires en leur offrant la possibilité, en cas de doute sur la qualification de faits, de solliciter l'avis du procureur de la République.

Un protocole type, validé par la Chancellerie, a été mis en ligne sur le site internet du secrétariat général du CIPD²⁹. Il prévoit le domaine d'application du rappel à l'ordre et vise implicitement (« *certaines nuisances sonores* », « *certaines atteintes légères à la propriété* », etc..) ou explicitement (« *certaines contraventions aux arrêtés du maire portées à sa connaissance* »,..) des faits qui entrent pleinement dans le champ pénal contraventionnel. D'ailleurs, dans l'article 2 du document, le rappel à l'ordre est expressément exclu dès lors qu'une plainte a été déposée ou qu'une enquête judiciaire est en cours et pour les crimes et les délits mais pas pour les contraventions.

Le protocole consacre le dialogue entre le maire et le procureur puisqu'il y est stipulé que la mise en œuvre du rappel à l'ordre est subordonnée à la consultation préalable du parquet (article 3), ce qui n'est cependant pas une obligation légale. Néanmoins celle-ci ne se limite pas, selon le texte, à un simple contrôle de légalité de la mesure puisque le parquet donne son avis sur son opportunité. Il y aurait ainsi une espèce d'extension au rappel à l'ordre du principe d'opportunité des poursuites prévu par l'article 40-1 du code de procédure pénale.

²⁹ cf. annexe 5.

La mission a pu constater, à travers l'étude qu'elle a conduite, que la préconisation de mettre au point un protocole n'a pas encore entraîné une mobilisation conséquente. La moitié seulement des maires interrogés font en effet état d'un protocole signé avec le procureur de la République. Il est toutefois notable que les communes les plus importantes sont celles qui ont le mieux intégré les avantages de la conclusion d'une convention avec le parquet.

Deux ans après la présentation du Plan, on observe des situations disparates et une interprétation tantôt stricte des textes, en vertu de laquelle le maire use du dispositif du rappel à l'ordre sans aucun contact avec le parquet, tantôt plus pragmatique fondée sur une étroite concertation entre les deux autorités.

Pour éviter de raviver la crainte de judiciarisation encore éprouvée par de nombreux maires rencontrés par la mission, il importe que l'avis du parquet sur la mise en œuvre du rappel à l'ordre soit perçu par les maires réticents comme une simple consultation juridique par laquelle ils s'assurent que le parquet n'entend pas engager de poursuites qui rendraient alors la procédure de rappel à l'ordre inadaptée. Pour atteindre cet objectif, la mission suggère d'adapter le protocole-type en y intégrant une clause de cette nature afin d'apaiser les maires circonspects et donner, ce faisant, une plus grande audience à cette convention.

3.2 Les enseignements tirés des pratiques observées

La mission estime que pour que chacun joue le rôle que la loi lui assigne, il faudrait distinguer selon que la consultation de l'autorité judiciaire porte sur la légalité de la mesure ou sur sa légitimité, autrement dit selon qu'il se prononce en droit ou en opportunité.

Lorsque le procureur est saisi sur des faits susceptibles d'avoir un caractère pénal, il est indispensable qu'il porte une appréciation à la fois sur l'applicabilité du rappel à l'ordre mais aussi sur l'opportunité pour le maire à recourir à ce dispositif.

Mais si les faits paraissent manifestement ne pas entrer dans le champ du droit pénal, la décision de recourir ou non au rappel à l'ordre doit relever de la seule compétence du maire.

Il n'est pas inutile de rappeler que l'article L.132-7 du code de la sécurité intérieure ne fait pas de l'avis préalable du procureur de la République un élément constitutif du rappel à l'ordre ainsi que le mentionnent certains procureurs de la République dans les questionnaires retournés à la mission³⁰.

Si l'on se réfère à l'enquête effectuée par cette dernière, il apparaît qu'à l'heure actuelle, 68 % des maires ne sollicitent pas l'avis préalable du parquet avant de prononcer un rappel à l'ordre, ce taux atteignant même 85 % pour les communes de moins de 1 000 habitants et 80 % pour celles de 1 000 à 5 000 habitants.

Cette tendance observée dans les villes de moins de 5 000 habitants s'explique pour une bonne part par la distance géographique souvent importante entre la mairie et le tribunal mais aussi par la distance « *déférente* » mise par les élus vis-à-vis des procureurs de la République, fréquemment constatée par la mission.

³⁰ Un procureur de la République de Haute Savoie indique que « *le parquet n'est pas concerné par des comportements qui n'ont pas un caractère pénal et donc qu'il n'a pas à être avisé avant chaque rappel à l'ordre* ». Il considère que seul un recueil à minima d'informations (nature de l'acte, nombre de rappels à l'ordre,...) suffit pour qu'il puisse situer ce type de réponse dans la politique pénale au sens large.

Celle-ci a relevé que les maires qui recouraient systématiquement à la saisine du parquet préalablement au rappel à l'ordre avaient généralement signé une convention avec lui³¹.

Contrairement au résultat tiré de la consultation des maires, celui issu des réponses des procureurs de la République montre que dans 63 % des cas, les maires sollicitent systématiquement l'avis du procureur de la République avant de délivrer un rappel à l'ordre. Cette tendance inversée s'explique parce que les procureurs n'ont pris en compte dans leurs réponses que les cas où une convention a été signée entre parquet et mairie.

Le caractère trop récent de la mise en œuvre de la mesure par la plupart des maires interrogés ne permet pas de savoir s'ils passeront outre à un éventuel avis défavorable, motivé ou non, du procureur de la République pour délivrer un rappel à l'ordre.

Quoi qu'il en soit, il a été constaté qu'en pratique les protocoles prévoient que la mise en œuvre du rappel à l'ordre est précédée d'un échange électronique, voire téléphonique si l'urgence le requiert, entre le maire concerné et la permanence du parquet. A défaut d'avis préalable, certains maires informent par courrier le procureur de la République de leur démarche et lui adressent ultérieurement un compte rendu du rappel à l'ordre effectué³².

Même si les informations fournies par les parquets, dont les zones de compétence ne recouvrent pas forcément les territoires des 213 communes du panel examiné, révèlent que les deux-tiers des maires qui recourent au rappel à l'ordre dans leurs ressorts géographiques ont conclu un protocole, la difficulté centrale rencontrée pour le développement de cette pratique contractuelle est bien décrite par des procureurs.

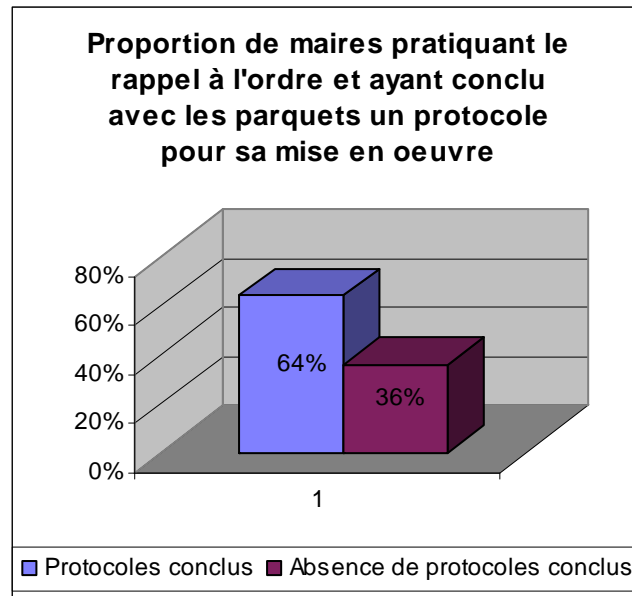
Ainsi, le procureur de la République près le tribunal de grande instance d'Annecy note : « *Procédure qui peine à trouver sa place malgré les relances lors des réunions de CLSPD. Les maires veulent garder une réelle liberté d'admonestation sans jouer le rôle de pivot de la prévention. Les maires sont mal à l'aise avec tout ce qui les rapproche de la sanction qu'ils estiment relever du pouvoir régalien : ce qui ressort de la réponse pénale ne relève, pour eux, que du parquet d'où leur refus de « protocoliser » leur intervention.* »³³.

Un procureur de la République des Pyrénées Atlantiques dresse le même constat et déplore la « *résistance de la majorité des maires du ressort à la mise en œuvre de la mesure, les maires ruraux considérant qu'ils pratiquent le rappel à l'ordre de manière spontanée et hors cadre, certains maires de communes urbaines refusant pour des raisons politiques de s'impliquer dans cette attribution qui pour eux relève des services de l'Etat. D'autres maires s'interrogent sur les contours de leurs attributions. Tous sont réfractaires au principe d'un protocole départemental sur le rappel à l'ordre* ».

³¹ Par exemple, l'article 3 du protocole conclu entre le procureur de la République près le tribunal de grande instance de Béziers et les maires de la communauté d'agglomération de Béziers-Méditerranée (34) le 16 décembre 2010 dispose : « *Sauf exception, la mise en place d'une mesure de rappel à l'ordre par le maire sera précédée d'un avis du procureur de la République près le tribunal de grande instance de Béziers, notamment au regard d'éventuelles procédures déjà initiées ou susceptibles d'être initiées à l'encontre des mineurs concernés* ».

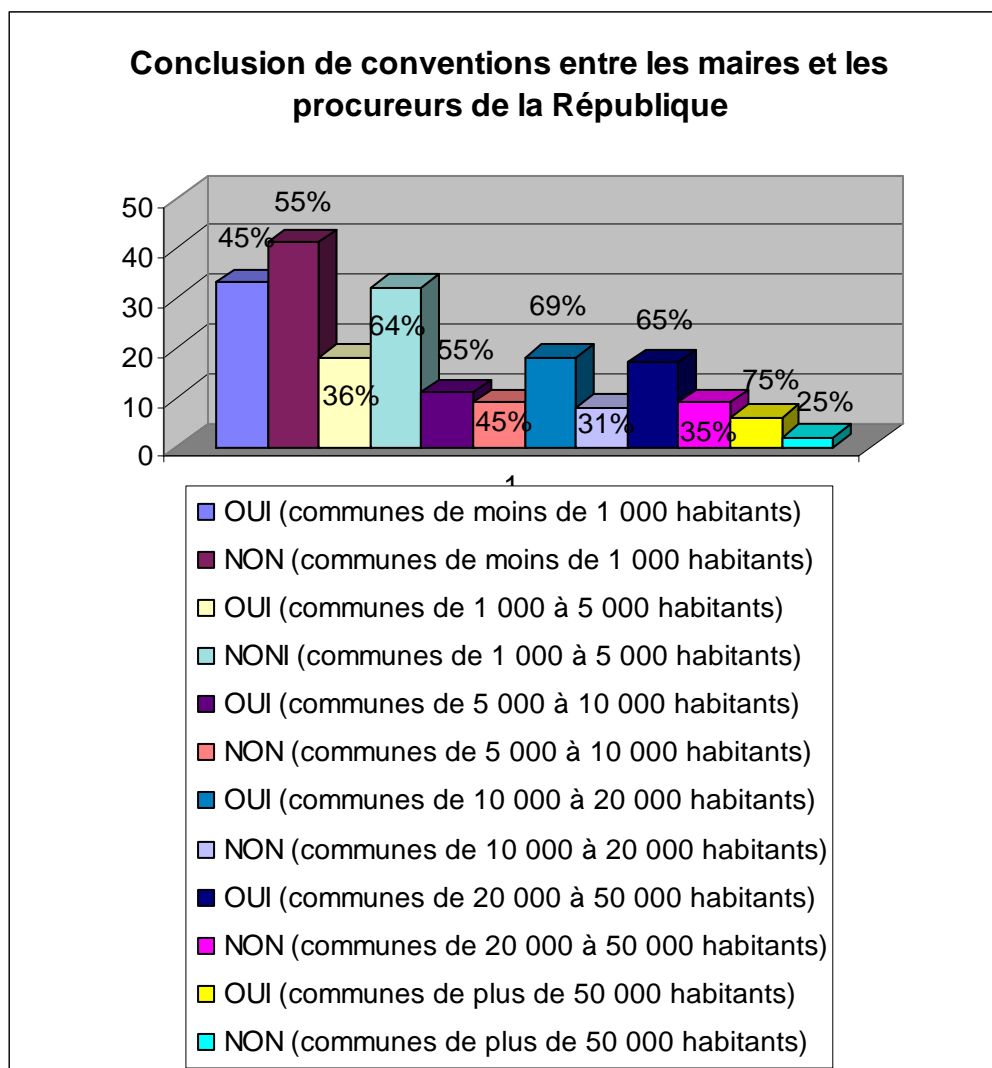
³² Ce contact entraîne *ipso facto* l'envoi d'un imprimé type que le substitut devra remplir et retourner dans un délai généralement fixé à une semaine. Si le parquet émet un avis favorable, le maire fait convoquer par devant lui l'intéressé, éventuellement ses parents s'il est mineur. Le protocole prescrit ensuite qu'il est dressé procès-verbal du rappel à l'ordre signé par le mis en cause et le cas échéant ses parents et qu'une copie est transmise au procureur de la République avec la fiche navette réactualisée. (exemple : projet de protocole de mise en œuvre de la procédure de rappel à l'ordre pour les mineurs initié par un parquet de Seine-et-Marne (77)).

³³ La même observation est faite par un procureur de la République de Haute-Corse qui évoque : « *une carence des élus locaux à s'engager directement dans l'activité judiciaire pénale, fusse en termes de réparation* ».



Le président de l'Association des maires ruraux de France (AMRF) a bien confirmé la réserve de ses adhérents pour le rappel à l'ordre officialisé, au motif que « *la relation humaine porte beaucoup* » et qu'il est souvent suffisant de « *faire les gros yeux* ». Il admet pour sa part avoir épousé initialement ce point de vue mais l'évolution démographique des territoires l'a conduit à revoir sa position. L'attractivité nouvelle des communes rurales a atténué, à ses yeux, le distinguo entre habitants des villes et habitants de la campagne. Dès lors, la délinquance se déplace vers les territoires ruraux dont certains constituent des « *couloirs de passage* » pour les auteurs de méfaits, ce qui devrait entraîner une mobilisation accrue des maires ruraux en matière de prévention de la délinquance.

Il est donc permis d'espérer à terme une approche moins défiante des protocoles pour l'usage du rappel à l'ordre.



La mission a cherché en outre à mesurer auprès des maires leur perception de l'utilité que pouvait revêtir la conclusion de tels protocoles et si ceux-ci étaient considérés par eux comme contraignants.

A une très large majorité (81 %), les maires estiment que la conclusion d'un protocole pour la mise en œuvre du rappel à l'ordre est utile et seulement 4 % trouvent le système trop contraignant, ce taux passant à 9% dans les communes comprises entre 5 000 et 10 000 habitants.

Pour justifier la conclusion de tels accords, les élus font valoir que ces documents permettent de fixer un cadre qui précise le champ d'application du rappel à l'ordre, garantissant par là-même la cohérence des actions respectives du maire et du parquet et énonce clairement les modalités de mise en application concrète de la mesure auxquelles chacun peut se référer.

Le protocole est souvent perçu comme « *nécessaire pour offrir un outil utile et gradué, favorisant l'échange d'information et des interventions coordonnées, dans le strict respect des libertés individuelles dont le procureur de la République doit être le garant* »³⁴ et constitue « *un cadre d'intervention clarifié et articulé entre la ville, la police et la justice* »³⁵.

Au total, la mission constate que la « *judiciarisation* » de la mesure, crainte à l'origine, ne s'est pas concrétisée, et n'est pas ressentie par les maires qui pratiquent le rappel à l'ordre.

4. LA SOUPLESSE D'EMPLOI DU RAPPEL A L'ORDRE ET SES LIMITES

La grande diversité de mise en œuvre de cette mesure en confirme la souplesse. La mission a estimé cependant utile d'en examiner les limites, tant en ce qui concerne les faits visés que la formalisation, pour une meilleure efficacité.

4.1 Les faits donnant lieu au rappel à l'ordre

Sans qu'elle soit finalement intégrée dans le texte de la loi, le rapporteur de la commission des Lois à l'Assemblée nationale avait dressé une liste des faits susceptibles, à ses yeux, d'entrer dans le champ d'application du rappel à l'ordre. Celle-ci comportait, en particulier, des contraventions des quatre premières classes.

Interrogés par la mission à travers l'enquête déjà évoquée sous forme de question ouverte sur les principaux faits ayant donné lieu à un rappel à l'ordre, les maires ont mis en exergue des événements autres que ceux visés par le rapporteur précité. Ainsi, quelques maires, peu nombreux, utilisent cette mesure dans des cas que la mission considère comme devant relever exclusivement de la compétence des parquets, comme par exemple des suspicions de consommation de produits stupéfiants ou des « *petits* » vols qui demeurent des délits et non de simples contraventions.

La philosophie portée par la loi du 5 mars 2007 étant de promouvoir une réponse à tout acte délinquant, il peut être intéressant de voir l'auteur d'un délit relativement véniel se faire rappeler à l'ordre plutôt que de bénéficier du classement sans suite de son affaire en vertu du principe de l'opportunité des poursuites du parquet. En pareille hypothèse, il se déduit de la combinaison de l'article 40 du code de procédure pénale et de l'article L.132-7 du code de la sécurité intérieure que si le maire envisage d'employer le rappel à l'ordre, il a l'obligation d'en informer le procureur de la République et de s'assurer auprès de ce dernier qu'aucune poursuite n'a été engagée. Pour autant, la mission considère qu'il appartient au procureur de la République de rappeler que le délit, quel que soit le degré de trouble à l'ordre public qu'il génère, entre dans son domaine de compétence de manière exclusive.

³⁴ Commentaire d'un maire de la Charente (16) figurant dans sa réponse aux questionnaires transmis.

³⁵ Commentaires concordants de maires de communes situées dans le Rhône, le Morbihan ou encore les Pyrénées-Orientales transmis à la mission.

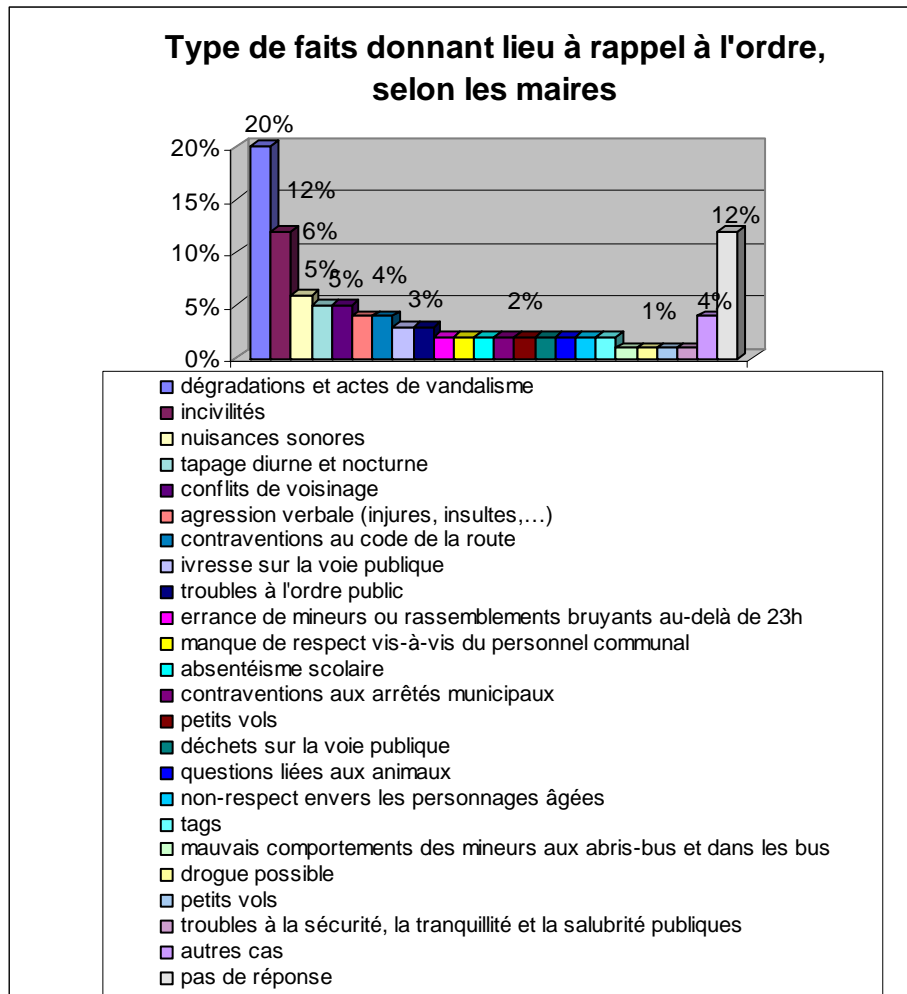
En conséquence, la possibilité pour le maire de faire un rappel à l'ordre et le processus à suivre dépendent de la qualification des faits. Si ces derniers n'ont aucune qualification pénale (par exemple lorsque le comportement n'est que moralement répréhensible), le maire est libre de recourir ou non au rappel à l'ordre. En revanche, s'il s'agit de faits donnant lieu à une incrimination, il convient de distinguer selon qu'ils constituent une contravention ou un délit. Dans le premier cas, le procureur de la République tranchera la question de la compétence ou de l'incompétence du maire et son avis portera ensuite sur l'opportunité de répondre par le rappel à l'ordre. En matière délictuelle, le rappel à l'ordre doit être en principe exclu.

L'autonomie du rappel à l'ordre par rapport aux prérogatives dévolues à l'autorité judiciaire suppose que la mise en œuvre de cette mesure par le maire n'empêche pas le déclenchement de l'action publique par le procureur de la République, notamment à l'occasion de la découverte de nouveaux éléments aggravants. La mission précise en outre que si le rappel à l'ordre et le rappel à la loi ne sont pas inscrits au casier judiciaire de l'auteur, il n'en demeure pas moins que les deux dispositifs sont distincts. Le rappel à la loi suspend la prescription de l'action publique et, en cas d'échec, laisse la possibilité au procureur de recourir à une composition pénale ou à l'engagement de poursuites. Par contre la prescription continue à courir en cas de rappel à l'ordre et la défaillance de l'administré à sa convocation en mairie n'entraîne nul pouvoir nouveau pour le maire sauf d'en informer le procureur de la République, qui donnera les suites qu'il estimera appropriées.

L'étude effectuée par la mission montre que les dégradations légères de biens mobiliers municipaux constituent les faits, les plus nombreux donnant lieu à rappel à l'ordre (20 % en moyenne et 54 % dans les communes de plus de 50 000 habitants) avec, à un degré moindre, les incivilités (12 %) et les nuisances sonores (6 %).

En tout état de cause, elle révèle une absence d'homogénéité et, parfois, un éloignement des règles posées par l'article L.132-7 du code de la sécurité intérieure et des dispositions légales subséquentes.

La mission a volontairement utilisé le même mode opératoire à l'égard des chefs de parquets. De cette liberté la plus large laissée aux procureurs pour recenser les faits qui, selon eux, permettent l'application du rappel à l'ordre, il se déduit une analyse similaire à celle des maires, sauf en ce qui concerne l'absentéisme scolaire évoqué par 7 % des procureurs et 2 % seulement des maires.

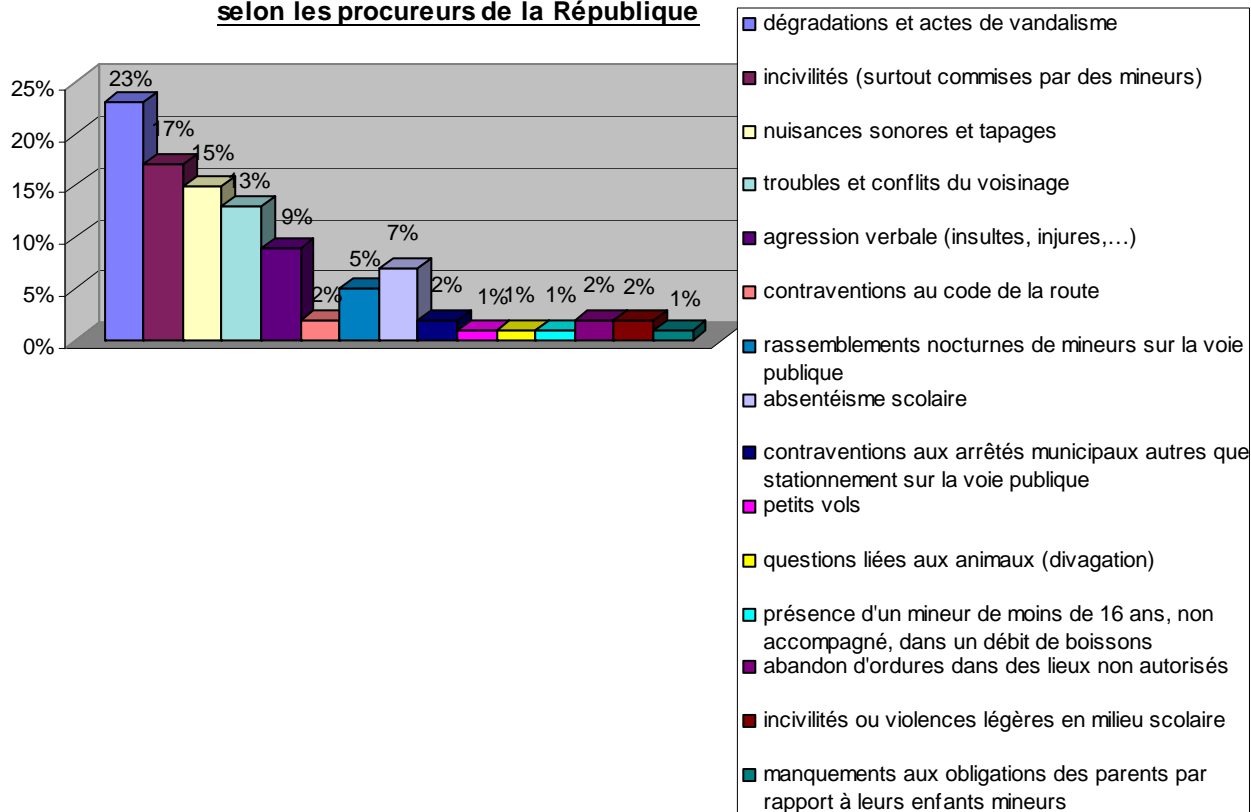


La mission a pu noter que certains parquets ont une conception très orthodoxe du champ d'application du rappel à l'ordre et n'y font rentrer que les comportements pré-pénaux excluant expressément les contraventions, y compris celles énumérées par le rapporteur de la commission des lois de l'Assemblée nationale. Ils fondent leur position sur le fait que le rappel à l'ordre est accompli par le maire en sa qualité d' élu et non pas d'officier de police judiciaire³⁶. Quelques procureurs préfèrent que soient utilisés d'autres moyens qu'ils estiment mieux adaptés que le rappel à l'ordre pour gérer certaines situations relevant pourtant de cette mesure³⁷.

³⁶ Entretien du 9 février 2012 de la mission avec un procureur de la République du Pas-de-Calais (62).

³⁷ Un procureur précise recourir plutôt aux éducateurs sociaux ou aux médiateurs sociaux.

**Types de faits donnant lieu à rappel à l'ordre,
selon les procureurs de la République**



Ainsi, que l'on se place du côté des maires ou de celui des procureurs, l'analyse faite du texte législatif est diversifiée. Elle s'explique pour partie par une certaine méconnaissance réciproque des compétences de l'autre, par une réticence à s'immiscer dans un domaine perçu comme étranger et à « abandonner » ce qui est considéré comme étant des prérogatives propres.

Dans ces conditions, la mission estime que l'insécurité juridique qui règne en la matière pourrait légitimer une intervention complémentaire du législateur, qui, sans remettre en cause la souplesse d'application du rappel à l'ordre et la liberté laissée à chaque maire d'utiliser ce dispositif, intégrerait dans l'article L.132-7 du code de la sécurité intérieure les contraventions énumérées ci-dessus.

Recommandation n° 2. Sécuriser le domaine du rappel à l'ordre en intégrant à titre non exhaustif, dans l'article L.132-7 du code de la sécurité intérieure, la liste des contraventions de quatrième classe énumérées par le rapporteur de la commission des Lois de l'Assemblée nationale.

4.2 Respect de la loi et solennité

La loi du 5 mars 2007 ne fait pas de la délivrance en mairie une condition obligatoire du rappel à l'ordre. Il appartient au maire de déterminer le lieu qu'il estime être le plus adapté. En revanche, l'autorité habilitée à donner l'avertissement est impérativement un élu : le maire ou l'un de ses adjoints désignés dans les conditions fixées à l'article L.2122-18 du code général des collectivités territoriales.

La pratique, telle que révélée par les investigations effectuées par la mission, montre à cet égard des fonctionnements variés et qui, parfois, s'éloignent des règles posées par l'article L.132-7 du code de la sécurité intérieure.

4.2.1 Les modalités de notification

Alors même que certaines conventions stipulent que « *le rappel à l'ordre pourra être fait soit personnellement par le maire, soit par un adjoint qu'il aura personnellement désigné à cette fin et en l'absence ou en cas d'empêchements des adjoints, à des membres du conseil municipal. Cette désignation devra être nominative, écrite et conservée en un exemplaire à son secrétariat* ». L'enquête menée par la mission a permis de constater des pratiques disparates.

Il apparaît ainsi que dans 15 % des communes, le rappel à l'ordre est délivré en présence d'un gendarme, d'un fonctionnaire de la police nationale ou d'un policier municipal, voire d'un éducateur ou d'un responsable du CDDF lorsqu'il existe.

Dans bien des cas, le rappel à l'ordre s'exécute sous forme d'audience collégiale à laquelle participent, outre le mis en cause et le cas échéant ses parents s'il est mineur, le directeur de la police municipale, le représentant du commissariat central ou celui de la compagnie de gendarmerie et le coordinateur du CLSPD (ou du CISP), par ailleurs chef du service prévention-médiation.

En tout état de cause, et même si elle est vigoureusement écartée par certains maires, cette pratique a été justifiée à de nombreuses reprises auprès de la mission lors de ses déplacements par l'idée de « *la valeur dissuasive de l'uniforme* ».

De fait, certains maires préfèrent répartir les tâches lors de l'entretien de rappel à l'ordre : ils instruisent la procédure (rappel de l'identité du mis en cause et des faits commis figurant censément sur la convocation) puis, passent la parole au policier ou au gendarme afin que celui-ci évoque les faits relevés et précise à l'intéressé leur qualification pénale. Lorsqu'un travailleur social est présent, il intervient à son tour pour questionner le rappelé à l'ordre dans des domaines entrant dans sa sphère de compétences.

Pour justifier la présence de gendarmes ou de policiers nationaux lors du rappel à l'ordre, certains évoquent la meilleure connaissance qu'ils ont des textes pénaux et le fait qu'ils sont les auteurs du signalement à l'origine de la mesure. Cependant, s'il est vrai que les maires des petites communes en particulier peuvent se sentir démunis au regard du maquis des textes et des concepts juridiques, rien n'empêche que préalablement à la tenue de la séance, le gendarme ou le policier expose au maire les faits commis, leur qualification juridique et, s'il y a lieu, les sanctions prévues par le code pénal.

La participation des policiers nationaux ou des gendarmes paraît discutable, par contre celle du responsable de la police municipale peut être admise puisqu'il tient son pouvoir du maire lui-même, mais à condition qu'il se limite à exposer les circonstances présidant à ses constatations.

A cet égard, le sentiment d'un manque de compétence en matière pénale, exprimé par beaucoup de maires, milite pour que soient organisées, s'il le souhaitent, des actions d'information sur le champ du rappel à l'ordre et, notamment, sur les dispositions relatives aux contraventions des quatre premières classes. La mission précise qu'une telle démarche est vivement souhaitée par les maires avec lesquels elle a été en contact.

Recommandation n° 3. *Faciliter les actions d'information des maires et de leurs collaborateurs en vue d'une meilleure connaissance du droit pénal, notamment en ce qui concerne les contraventions des quatre premières classes.*

Les partisans de cette pratique font aussi valoir que les rôles sont distribués par le maire lors de l'entretien, au cours duquel il est censé apparaître comme le responsable, mais qu'il ne peut lui être reproché d'agir seul. Les propos tenus par certains peuvent être nuancés par d'autres à condition qu'il y ait une unicité de vues sur l'essentiel des différents participants observable par le rappelé à l'ordre.

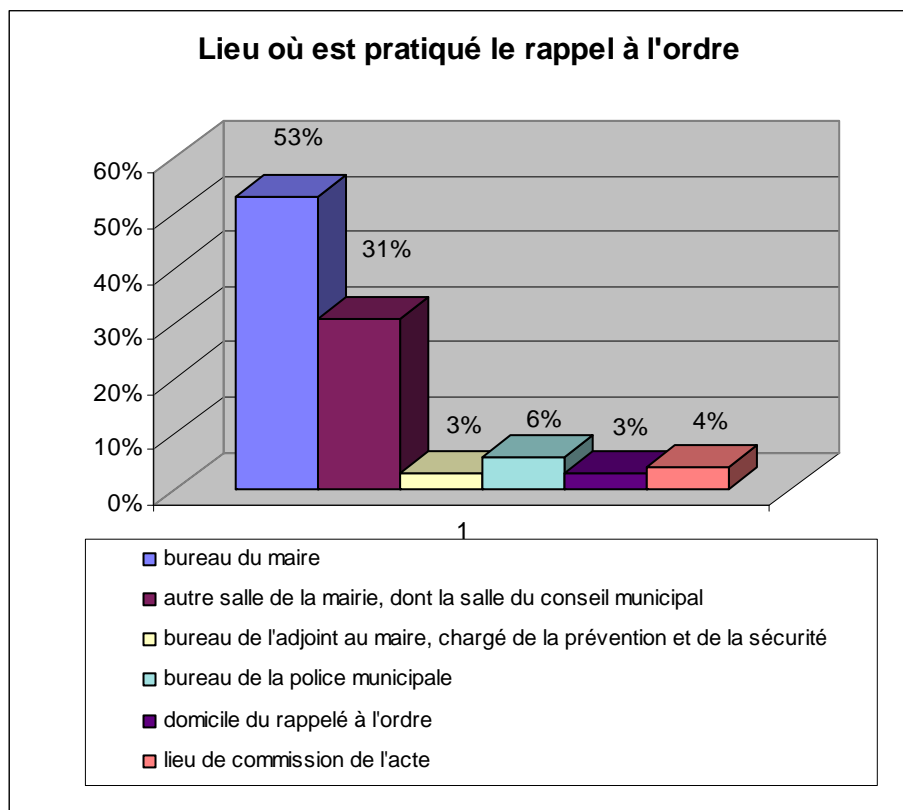
Toutefois, l'analyse de telles pratiques doit se faire à la lumière de la loi et de l'évaluation de leur réelle efficacité. Comme les débats parlementaires en attestent, il ne fait pas de doute que la volonté du législateur a été de favoriser une relation directe entre l' élu et l'administré.

Pour certains, cette collégialité peut semer la confusion dans l'esprit des rappelés à l'ordre, les plus jeunes en particulier. Le maire pourrait être considéré comme un acteur parmi d'autres, dont le rôle se limiterait à rappeler l'identité de l'auteur et les faits, tandis que le policier ou le gendarme, exprimerait le véritable « rappel à l'ordre ». Par ailleurs, la force des constatations faites pourrait être atténuée par une discussion entre responsables alors même que le rappel à l'ordre doit conserver la netteté maximale.

Au total, la mission considère que moyennant les précautions évoquées ci-dessus qui peuvent être aussi fonction de la taille de la commune, ces deux types d'approche – l' élu seul ou assisté d'autres intervenants -, sont intéressants. Elle ne dispose pas à ce stade d'éléments statistiques précis et suffisants lui permettant d'apprécier leurs résultats respectifs.

4.2.2 *La mairie, lieu privilégié du rappel à l'ordre*

Prenant en compte l'apport nouveau de l'esprit de la loi au regard de la pratique antérieure, la grande majorité des maires effectuent leur rappel à l'ordre dans l'enceinte de la mairie.



Le déroulement de la procédure en mairie correspond pour certains maires au souhait de lui « *conférer la solennité requise* ». Le mis en cause est reçu le plus souvent dans la salle du conseil municipal ou dans le bureau du maire où figurent les symboles de la République.

Ce n'est que dans les communes de moins de 1 000 habitants que le maire délivre le rappel à l'ordre ailleurs qu'à l'hôtel de ville et, notamment, au domicile même de l'auteur des faits.

4.2.3 *La solennité et l'exemplarité*

L'une des différences marquantes entre le rappel à l'ordre pratiqué avant 2007 et celui proposé depuis cette date repose sur sa solennité. Pourtant, l'article L.132-7 du code de la sécurité intérieure ne mentionne à aucun moment cette caractéristique.

En réalité, le législateur a considéré que cette dimension allait de soi, le déroulement de la procédure en mairie devant souligner la gravité, l'importance particulière des circonstances et le caractère officiel de la démarche.

Dans son rapport remis en décembre 2010 au Premier ministre, M. Reynès, député des Bouches-du-Rhône, recommande que la solennité préside aux séances de rappel à l'ordre³⁸. Celle-ci suppose notamment l'intervention personnelle du maire ou d'un adjoint, comme la loi l'a prévue.

L'enquête a permis d'établir que les formes choisies par les maires pour donner au rappel à l'ordre un caractère solennel sont variables. Elle met aussi en lumière des pratiques originales.

Outre la tenue de la séance de rappel à l'ordre en mairie, la forme de solennité traditionnellement admise en la matière est soit le port par le maire de son écharpe tricolore, soit son exposition à la vue de l'intéressé ou encore la délivrance de l'avertissement en la présence bien visible des signes de la République, comme par exemple le buste de Marianne, le drapeau tricolore ou la photographie officielle du président de la République en exercice.

Or, l'enquête indique que seulement 4 % des maires se ceignent de leur écharpe tricolore et 1 % officie entouré des symboles de la République. Bien plus, 17 % des élus refusent délibérément de porter leur écharpe à cette occasion.

Enfin, 34 % de maires induisent de la présence des parents la solennité que la loi sous-entend. En réalité, la présence des parents aux côtés de leur enfant mineur doit s'analyser comme une garantie légale offerte aux jeunes, outre le fait qu'elle peut donner l'opportunité aux maires de s'enquérir de l'éducation de l'intéressé et de saisir le CDDF ou de proposer une mesure d'accompagnement parental.

Quelle que soit la forme adoptée, la mission estime par ailleurs que la solennité spécifique de caractère municipal et citoyen constitue un élément prépondérant de la différenciation du rappel à l'ordre par rapport au rappel à la loi.

En conséquence, la mission pense que le prononcé de la mesure par une autorité élue, ceinte de son écharpe tricolore ou, à tout le moins, entourée des signes de la République est de nature à faire impression sur des pré- ou para-délinquants.

Recommandation n° 4. *Veiller à ce qu'une véritable solennité préside à la cérémonie du rappel à l'ordre en faisant figurer cette caractéristique et en la développant dans le guide déjà mentionné.*

Enfin, il importe que la solennité s'introduise durant le déroulé même de la procédure et à cet égard, la mission considère que le « *Petit guide à l'usage des maires : le rappel à l'ordre* »³⁹ présenté en annexe constitue une bonne pratique qui mériterait d'être reprise dans le guide national du rappel à l'ordre publié par le secrétariat général du CIPD.

³⁸ Bernard Reynès, député des Bouches-du-Rhône, « Rapport à Monsieur le Premier Ministre sur l'application de la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance » décembre 2010, page 29.

³⁹ Annexe 6.

4.2.4 *Le recours à l'écrit*

4.2.4.1 **La convocation**

L'enquête effectuée par la mission indique que la plupart des maires préfèrent adresser une convocation par écrit, avec ou sans recommandé et avis de réception, à l'intéressé (68 %). Cet écrit peut revêtir la forme d'un courrier ou d'un courriel.

Plus la ville est importante, plus le mode de convocation par écrit est privilégié (autour de 90 % pour les communes de 10 000 à 50 000 habitants).

En contrepartie, la convocation verbale par téléphone ou par l'entremise de la police municipale se rendant au domicile du mis en cause est moins utilisée, sauf dans les communes de moins de 1 000 habitants où les maires recourent de manière égale à chacun des deux procédés.

La convocation mentionne l'identité du maire, la date, le lieu et la nature des faits qui ont été portés à sa connaissance et par quel moyen. Lorsque le vecteur est la police municipale sont alors précisés le numéro du rapport d'information, la date et l'heure de son établissement, l'identité de l'auteur des actes incriminés⁴⁰. Enfin, figurent le jour, l'heure et le lieu où il sera procédé à « *un rappel à l'ordre solennel* ».

A l'examen de nombreux formulaires de convocation, la mission a pu mesurer leur caractère hétérogène.

La souplesse d'application voulue par le législateur pour favoriser le développement du rappel à l'ordre, si elle permet certaines variantes dans la conception de la convocation, a pu engendrer l'utilisation de dispositions inadéquates.

Ainsi, la formule suivante a été relevée : « *J'attire votre attention que ce rappel à l'ordre constitue pour votre enfant une mesure alternative aux poursuites judiciaires et qu'en cas de refus de votre part de vous présenter avec votre fils à la présente convocation, Madame le Procureur de la République sera saisie de ce dossier pour la suite pénale qu'elle jugera utile d'y donner* »⁴¹.

Une telle formulation tendant à présenter le rappel à l'ordre comme une mesure alternative aux poursuites aboutit à en faire une mesure judiciaire et à transformer le maire en un délégué du procureur de la République. D'ailleurs, avec à-propos, certaines conventions précisent expressément que le rappel à l'ordre n'est pas une mesure alternative aux poursuites.

De la même manière, alors que les faits reprochés sont clairement imputés à la personne convoquée, il arrive que le mineur concerné et ses parents soient invités à se présenter en mairie « *pour qu'il soit procédé à votre rencontre ou à l'encontre de votre enfant, à un rappel à l'ordre solennel* »⁴². Il y a ainsi une incertitude juridique sur le véritable destinataire du rappel à l'ordre qui peut être source de contestation.

⁴⁰ Annexe 7

⁴¹ Annexe 8

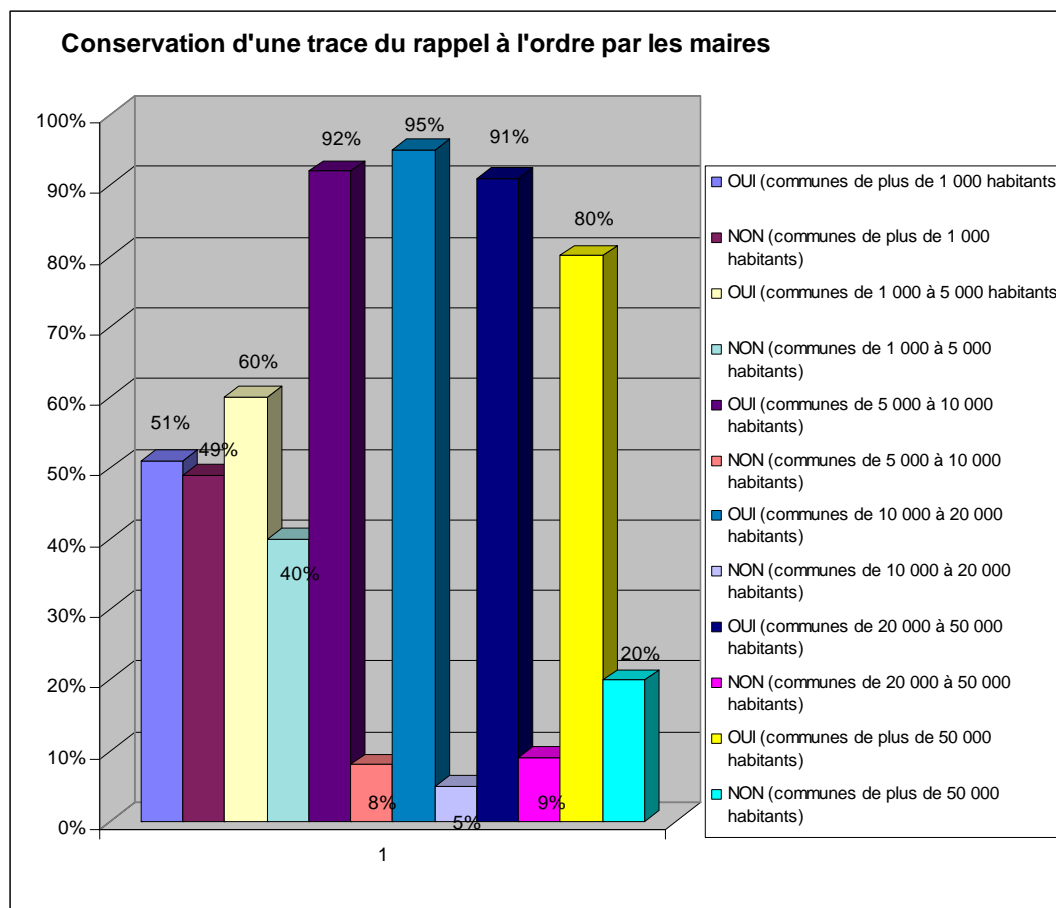
⁴² Annexe 9

De fait, l'article L. 132-7 du code de la sécurité intérieure ne vise comme relevant du rappel à l'ordre que l'auteur des actes. L'examen de la situation de la famille du mineur dans le cadre des outils dont dispose le maire pour prévenir la délinquance peut avoir lieu devant le CDDF, une cellule de veille sociale ou par les services sociaux municipaux. Dans ces conditions, la pertinence de la pratique consistant à procéder à des rappels à l'ordre « collectifs », comme la mission a pu en découvrir, mérite réflexion dans la mesure où les personnes convoquées n'hésitent pas à se « renvoyer la balle » et à fragiliser, ce faisant, l'autorité du maire.

Sans remettre en question la liberté de choix du maire entre l'oralité et l'écrit, la mission estime qu'il serait judicieux qu'un modèle type de convocation figure dans le guide élaboré par le SG-CIPD et déjà évoqué.

4.2.4.2 Le compte rendu

Si l'article L.132-7 du code de la sécurité intérieure indique que le rappel à l'ordre est verbal, 69 % des maires disent conserver une trace écrite de la séance de rappel à l'ordre et ce pourcentage est d'autant plus élevé que la commune est importante.



L'enquête menée par la mission n'a quasiment pas permis de trouver de cas dans lesquels la totalité de la procédure de rappel à l'ordre est strictement verbale. Même dans l'hypothèse où ils ne dressent pas un compte-rendu, certains maires consignent la procédure dans un registre et cette trace est conservée pendant trois ans.

Le plus souvent, le caractère écrit du rappel à l'ordre est expressément mentionné dans le protocole conclu entre le maire et le procureur de la République et le compte rendu, signé par toutes les parties, est transmis en copie au procureur de la République.

Parfois, en lieu et place d'un strict compte rendu, le maire et le procureur de la République utilisent le système de la fiche-navette. Celle-ci précise l'identité de l'auteur des faits et contient le rapport de la police municipale ou du conseil local de prévention de la délinquance (CLSPD) établissant les faits commis. Le parquet complète la fiche en question et la retourne au maire qui procède alors au rappel à l'ordre proprement dit et réexpédie au procureur la fiche-navette complétée et dûment validée.

Même si les propos échangés lors de la cérémonie du rappel à l'ordre ont un caractère confidentiel qui s'accommoderait mieux de l'oralité prévue par la loi, le recours à l'écrit est de nature à donner plus de solennité à la procédure. En outre, l'ensemble des comptes rendus ainsi rédigés permet au parquet d'être avisé des rappels à l'ordre et de mesurer l'étendue et les modalités de cette procédure sur son ressort. Dans cet esprit, les besoins d'un éventuel suivi de l'administré et d'une évaluation globale de la mesure militent pour l'élaboration de comptes rendus écrits synthétiques.

5. LE SUIVI DU RAPPEL A L'ORDRE

La loi du 5 mars 2007 n'assortit pas l'article L.132-7 du code de la sécurité intérieure de sanction. Or, l'enquête diligentée par la mission laisse apparaître que parfois le maire accompagne la mesure de sanctions administratives prévues dans les règlements intérieurs municipaux. Le rappel à l'ordre est alors articulé au cas par cas avec des dispositifs locaux de prévention tels que les programmes de réussite éducative (PRE) pour les mineurs de 2 à 16 ans et de 16 à 18 ans, les actions Ville/Vie/Vacances.

Ces pratiques ont pu être corroborées à l'occasion de l'un des déplacements de la mission en province.

Ainsi, un maire indique au délégué du procureur de la République, rencontré au préalable par le chef de service de la police municipale, qu'il va recevoir « *en mairie des personnes à l'origine de nuisances diverses perturbant la tranquillité publique sur le territoire communal* » et que si lesdites « *personnes convoquées sont récidivistes et bénéficient d'une aide sociale facultative (épicerie sociale ou autres)* », il en demandera de suite la suspension.

A la demande de la mission, ce maire explique avoir ainsi procédé à un rappel à l'ordre, cette mesure constituant la phase ultime d'un processus comportant trois stades : la médiation destinée à remettre du lien social, l'intervention de la cellule de veille en cas d'aggravation de la situation et le rappel à l'ordre, terminaison du processus qui constitue la solution ultime puisque « *assortie d'une sanction* ».

Par ailleurs, rien n'empêche le maire qui l'estimerait opportun d'entreprendre un suivi du rappel à l'ordre en lui associant, sitôt qu'il est délivré un dispositif d'accompagnement de nature sociale ou éducative par la saisine sans délai de l'instance municipale adéquate.

Lors de son déplacement en Savoie, l'un des interlocuteurs de la mission a précisé recourir au rappel à l'ordre tout en le faisant suivre d'une saisine du médiateur social ou familial de la commune, lui-même en relation avec les services sociaux rattachés au conseil général. A l'instar d'autres communes, il accompagne le rappel à l'ordre d'une forme de sanction qui peut prendre la forme d'excuses publiques ou d'une participation à une remise en état de locaux dégradés, par exemple.

Recommandation n° 5. *Attirer l'attention des maires sur le fait que le rappel à l'ordre est un simple avertissement mais qu'il peut donner lieu à un suivi par toute instance municipale compétente, et que c'est dans la plupart des cas souhaitable.*

Les conventions conclues entre les maires et les procureurs de la République envisagent, le plus souvent, l'élaboration d'un bilan annuel sur la mise en œuvre du rappel à l'ordre et les difficultés éventuellement rencontrées, ce qui laisse à penser qu'il y a conservation d'une trace du rappel à l'ordre et possibilité du suivi de la personne avertie. Certains protocoles laissent cette charge au procureur de la République, d'autres au maire⁴³ ou conjointement aux deux autorités.

Les maires pratiquent parfois le suivi du rappel à l'ordre dans le cadre des réunions du CLSPD et informent les procureurs de la République de la mesure soit par écrit (courrier, courriel, fiche-navette,...) (55 %), soit verbalement (7 %).

Parfois les parquets donnent accord pour la transmission systématique des mains courantes, des fiches d'intervention⁴⁴ ou des synthèses des rapports d'informations en matière de délinquance de proximité établies par le commissariat ou la compagnie de gendarmerie⁴⁵.

Il ressort de l'enquête effectuée par la mission que plus de la moitié des communes interrogées assurent un suivi : 64 % d'entre elles pratiquent ce suivi par un groupe personnalisé au sein du CLSPD ou par le coordonnateur du CLSPD ; 21 % recourent plutôt à la police municipale et 15 % utilisent les référents de parcours municipaux, les acteurs socio-éducatifs, les agents de la politique de la ville et le service de la prévention ou le maire lui-même.

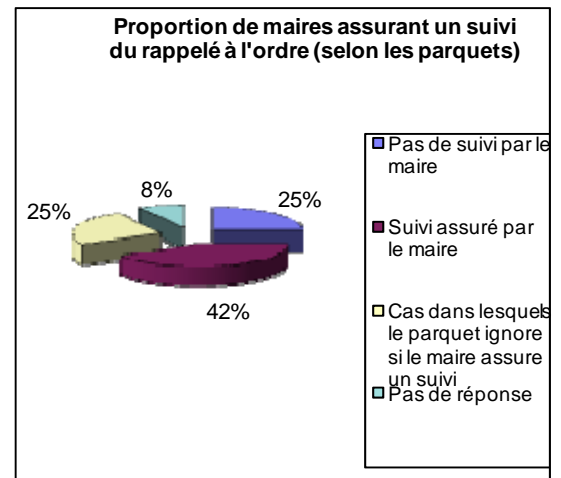
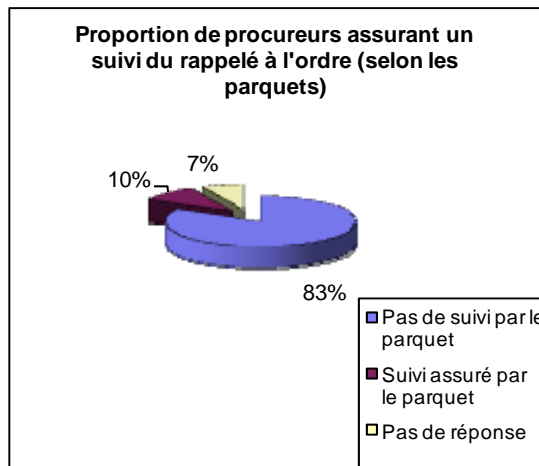
La mission ne retrouve pas les mêmes chiffres quand elle examine les données transmises par les procureurs de la République. Il apparaît en fait qu'un faible nombre de parquets (5 %) effectue un suivi des rappels à l'ordre tandis que les procureurs estiment que le pourcentage de maires qui l'assurent est bien plus important (22 %).

Cette photographie de la situation des parquets et des maires est conforme à l'idée portée par la loi : le rappel à l'ordre est un pouvoir du maire dont le suivi relève de la même compétence, sauf en cas de répétition du comportement prédélinquant ou de non-réponse à la convocation, cas dans lesquels le procureur devrait alors être saisi pour les suites utiles.

⁴³ Un protocole de la mise en œuvre de la procédure du rappel à l'ordre dispose qu'un bilan statistique trimestriel écrit des rappels à l'ordre ainsi qu'une analyse quantitative et qualitative seront réalisés par la ville et transmise au parquet.

⁴⁴ Tel est le cas pour un parquet de la Charente qui a fait bénéficier une commune de ces informations et qui considère que « ce dispositif permet de donner de la matière à cette mesure et du sens à cette information ».

⁴⁵ Annexe 10 : modèle de synthèse bihebdomadaire des rapports d'informations délinquance de proximité.



La question du suivi du rappel à l'ordre par le coordonnateur du CLSPD ne sera pas développée dans le présent rapport dans la mesure où une étude concernant spécifiquement la fonction de coordonnateur est entreprise par la mission interministérielle permanente d'évaluation de la politique de prévention de la délinquance.

Les représentants de l'association des maires de France (AMF) ont évoqué devant la mission le recours aux MJD, lorsqu'elles existent, en cas de survenance d'un problème après la délivrance du rappel à l'ordre et ont préconisé un développement des relations avec les délégués du procureur de la République. C'est que pour l'AMF, le rappel à l'ordre comprend deux phases : la première étant l'admonestation de l'auteur et la seconde, la réparation avec l'accord des parents quand il s'agit d'un mineur. L'essor souhaité des liens avec les délégués du procureur de la République trouverait sa justification dans la seconde phase⁴⁶

La Chancellerie (DACG), interrogée par la mission sur cette problématique soulevée par l'AMF, a notamment répondu : « ...le souhait de l'Association des maires de France d'associer les Maisons de justice et du droit et les délégués du procureur dans le dispositif [...] ne [lui] semble cependant pas adapté. En effet, le rappel à l'ordre n'étant pas une mesure judiciaire, les Maisons de justice et du droit et surtout les délégués du procureur ne [lui] semblent pas à même d'en traiter, au risque de créer une confusion avec les missions de nature judiciaire qui leur sont confiées. En outre, il convient de rappeler que la procédure de rappel à l'ordre ne figure pas parmi les attributions des délégués du procureur qui sont limitativement prévues par le code de procédure pénale »⁴⁷.

En conséquence, au regard des constats qu'elle a pu effectuer, la mission estime opportune la recherche d'une plus grande coopération entre les maires et les services judiciaires. A cet effet, le bureau d'ordre du procureur de la République doit être avisé du résultat du rappel à l'ordre lorsqu'il s'agit de faits contraventionnels afin qu'il puisse classer le dossier ou qu'il permette au procureur de transmettre l'information à la direction départementale de la protection judiciaire de la jeunesse (DDPJJ) ou à la gendarmerie en vue d'une éventuelle intervention⁴⁸.

⁴⁶ Entretien de la mission avec des représentants de l'AMF, le 1^{er} février 2012.

⁴⁷ Courriel de la Direction des affaires criminelles et des grâces adressé à la mission le 28 mars 2012, déjà cité.

⁴⁸ Protocole de mise en œuvre de la procédure de rappel à l'ordre proposé par un procureur de la République d'Isère.

En ce qui concerne les délégués du procureur de la République, comme le rappelle la DACG, ils sont les exécutants des décisions arrêtées par les parquets et leur champ de compétence légale ne couvre pas le rappel à l'ordre. Dans ces conditions, il peut paraître plus opportun d'encourager pour le suivi du rappel à l'ordre un lien plus direct entre les maires et le substitut du parquet en charge des mineurs, d'une part, et le substitut affecté au suivi de l'action publique, d'autre part. En outre, comme il a été précédemment exposé, la MJD ne constitue pas nécessairement le lieu le mieux adapté pour le suivi du rappel à l'ordre au regard de la confusion susceptible d'en découler avec le rappel à la loi.

Recommandation n° 6. *Encourager le suivi des mesures du rappel à l'ordre par les maires par un développement intensifié de leurs relations avec les autorités judiciaires (substitut chargé des mineurs, substitut chargé du suivi de l'action publique, juge des enfants coordonnateur,...).*

S'agissant de l'existence de statistiques en matière de rappel à l'ordre, les maires semblent peu concernés par une telle pratique puisque 89 % d'entre eux disent ne pas en tenir. Ce pourcentage est voisin de celui tiré des réponses des procureurs de la République (86 %).

La mission considère qu'une telle absence empêche une véritable évaluation de la mesure et, en conséquence, ne permet pas d'en apprécier l'efficacité. D'ailleurs, certains procureurs de la République envisagent de tenir leurs propres statistiques en comptabilisant les consultations qui leur sont adressées et d'archiver les données à partir d'un classement alphabétique⁴⁹ tandis que d'autres craignent qu'une telle démarche puisse être perçue par les maires comme une mesure de surveillance de leurs activités. Ils suggèrent de recourir plutôt aux associations départementales de maires⁵⁰.

En tout état de cause, pour permettre aux parquets de mener à bien cette tâche, la mission préconise qu'il soit tenu compte dans leurs activités du temps consacré au rappel à l'ordre, à tous les stades de la procédure qu'ils auraient à connaître et, plus généralement, à la prévention de la délinquance dans son ensemble.

Pour faciliter la démarche concernant les maires, il serait judicieux que le Secrétariat général du CIPD intègre dans le guide du rappel à l'ordre un modèle de grille⁵¹ limitée aux informations essentielles et le propose aux maires, *via* son site internet. Elle permettrait aux maires un suivi régulier du dispositif et aux procureurs de disposer d'un outil utile à sa politique pénale.

Recommandation n° 7. *Intégrer dans le guide sur le rappel à l'ordre une grille d'informations limitée aux données strictement nécessaires pour un suivi efficace.*

Selon les procureurs consultés, il est gardé trace au parquet du rappel à l'ordre dans 68 % des cas et dans plus de 90 % des hypothèses au sein des mairies. Par ailleurs, l'enquête de la mission laisse apparaître que, dans certaines conventions, les bilans pratiqués ou envisagés ne comportent pas de mention nominative. Les données s'y référant sont conservées sous forme d'archives-papiers (75 %, selon l'enquête effectuée auprès des maires et 45 %, selon l'enquête effectuée auprès des parquets) ou d'archives numériques (17 %, selon l'enquête effectuée auprès des maires et 16 %, selon l'enquête effectuée auprès des parquets).

⁴⁹ Entretien de la mission, le 9 février 2012, avec un procureur de la République du Pas-de-Calais.

⁵⁰ Entretien de la mission, le 23 janvier 2012, avec un procureur de la République de la Dordogne.

⁵¹ Annexe 11 modèle de grille proposé par le groupe de travail.

Saisie par la commune de Bayonne, la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) a validé la conservation des traces écrites et nominatives du rappel à l'ordre par la mairie à des fins d'archivage mais avec l'obligation d'informer les personnes concernées de la finalité du traitement, des destinataires des informations et des modalités d'exercice de leurs droits⁵².

Une juriste spécialisée de la CNIL estime qu'il serait utile, conformément aux articles 6 et 32 de la loi du 6 janvier 1978, que soient prévues dans les protocoles conclus entre maires et procureurs de la République la transmission au parquet des données personnelles susceptibles d'être recueillies lors du rappel à l'ordre et la fixation à une année de leur durée de conservation, délai qui correspond à la prescription des poursuites en matière de contraventions⁵³.

Recommandation n° 8. *Prévoir dans le protocole conclu entre le maire et le procureur de la République ou dans tout document ad hoc, en l'absence d'une telle convention, que les données personnelles relatives au mis en cause ou à la victime seront communicables au procureur de la République et fixer la durée de conservation de ces dernières (une année, par exemple, conformément au délai de prescription des poursuites en matière de contraventions).*

Exemple de suivi du rappel à l'ordre par le coordonnateur départemental
Prévention de la Délinquance de Loir-et-Cher (1^{er} février 2012) adressé au
procureur de la République près le tribunal de grande instance de Blois (41)⁵⁴

« Madame le Procureur,

J'ai l'honneur, par le présent, de vous transmettre le bilan des rappels à l'ordre effectués par les Maires du département de Loir et Cher au cours de l'année 2011.

Pour mémoire, au 31 décembre 2011, 98 Maires ont signé, avec vous la Convention de Rappel à l'ordre.

A ce jour, la date limite étant expirée, il en ressort que seules 5 communes ont procédé ou tenté de procéder à un rappel à l'ordre dans leur commune.

A noter le cas particulier de Selles-sur-Cher où le maire procède en fait à des rappels à l'ordre dans le cadre de son Conseil des Droits et Devoirs des Familles, ce qui ne concerne que des mineurs. Après un long échange sur ce sujet, le Maire a mieux appréhendé les deux cadres légaux et s'engage à distinguer ce qui relève du Rappel à l'ordre du CDDF, même si la barrière est ténue...

Huisseau-sur-Cosson : *c'est sans nul doute, la commune s'étant le mieux appropriée cette mesure de rappel à l'ordre et qui semble en tirer les meilleurs conséquences.*

Dans les trois cas ci-dessous, le Maire a pris attache avec la Gendarmerie territorialement compétente pour s'assurer qu'aucune procédure n'était en cours, a rencontré les personnes convoquées avec un Adjoint en Mairie dans le cadre solennel de la Salle du Conseil.

Une convocation d'une mère et de ses deux enfants pour s'être introduits dans la cour d'une école et avoir commis des dégradations légères sous le préau.

La mère est venue avec ses deux enfants, soulagée de n'avoir qu'un simple avertissement et ignorait la conduite de ses enfants.

Une convocation d'un jeune majeur ayant commis des dégradations sur le lavoir communal, jeune venu avec ses deux parents divorcés récemment.

Le jeune a accepté de passer la journée du 14 juillet avec les services communaux pour aider au montage des stands. Le père a vivement remercié le maire de cet « avertissement » sans frais.

⁵² Délibération n°2011-251 du 21 septembre 2011 de la CNIL autorisant l'archivage de données à caractère personnel collectées pour le Conseil des Droits et Devoirs des Familles (CDDF) par la commune de Bayonne (autorisation n° 1505559).

⁵³ Entretien téléphonique de la mission, le 10 février 2012, avec une chargée de mission à la CNIL

⁵⁴ Le poste de coordonnateur départemental a été créé par l'Association départementale des maires afin de les aider à mettre en œuvre les actions locales de prévention de la délinquance.

Une convocation d'un jeune majeur faisant venir des copains le soir dans l'ancien stade pour s'adonner à une consommation abusive d'alcool et commettre des incivilités consécutives à l'alcoolisation.

Le jeune est venu là encore avec son père et le résultat est positif.

Sambin : *Le cas est particulier car Madame le Maire constatait depuis quelques semaines de nombreuses dégradations dans sa commune : arbre arraché, bancs tagués, panneaux tordus,...*

Le maire a donc convoqué en mairie les 6 parents avec leurs enfants étant, selon les recoupements obtenus dans la commune, les auteurs de ces dégradations.

Le Coordinateur départemental de Prévention de la délinquance et le Gendarme référent de cette commune avaient été conviés à cette réunion par le Maire.

Après un début houleux, chacun a compris l'intérêt de ce rappel à l'ordre sans sanction et au final le Gendarme a pu apprendre qui était le véritable « meneur » de ces dégradations.

A noter toutefois que cette méthode, même si elle a été efficace et permis un été sans aucune dégradation, peut vite dégénérer avec trop de personnes surtout si elles ne sont pas toutes concernées.

Villebarou : *Le Maire a respecté le même protocole que pour Huisseau-sur-Cosson et est très satisfait du résultat de ce rappel à l'ordre.*

Convocation d'un jeune mineur ayant commis des dégradations légères sur la voie publique, insulté un employé municipal lui faisant la remarque et s'amusant à perturber les cérémonies en faisant des passages sur une roue devant la tribune pendant les discours.

Venu avec sa mère, a été impressionné par cette convocation. Depuis six mois, n'a plus fait parler de lui, sa mère semblant découvrir l'attitude de son fils et s'engageant à mieux le surveiller.

Mennetou-sur-Cher : *Dans le cas présent, il s'agit d'un refus de rappel à l'ordre.*

Le maire a convoqué à trois reprises un jeune majeur qui dans sa location s'adonnait le soir à la boisson avec les conséquences classiques du bruit, des troubles de voisinage, de tapage répété.

Le Maire a alors transmis ces éléments à Madame le Procureur de la République qui a saisi la gendarmerie compétente de ce dossier.

Le jeune en question a aujourd'hui déménagé.

Ce qui paraît important pour le Maire, c'est le fait que ses convocations sans succès aient été suivies d'une réponse judiciaire, évitant de perdre la face et de considérer ce rappel à l'ordre comme sans intérêt.

Verdes : *Convocation de deux personnes ayant un différend lourd suite à la divagation régulière des chiens d'une partie.*

Le Maire a été confronté à la difficulté de concilier les deux parties.

Le point positif est le fait que les deux personnes soient venues à cette convocation et même s'il n'y a pas eu accord, il semble pour l'instant que la situation soit calmée.

Si ce bilan peut paraître peu volumineux, il faut, me semble-t-il, tenir compte du peu d'ancienneté de ces conventions et du fait que les Maires cherchaient un peu une méthode pour ces convocations et les modèles transmis en septembre à tous ces élus semblent leur apporter la réponse souhaitée.

Pour en discuter avec de nombreux maires, tous sont unanimes pour dire qu'ils ont maintenant un outil précis, encadré et qu'ils n'hésiteront pas à s'en servir dès que besoin, mais tous craignent l'échec en cas de refus de ce rappel à l'ordre et sont réellement en attente d'une réponse judiciaire si tel était le cas... »

Ce rapport a été établi par le groupe de travail composé de :

Bernard MESSIAS
Inspecteur des services judiciaires



Jean-Luc MIRAUX
Inspecteur général de l'éducation nationale



Et approuvé par :

Didier CHABROL
Coordonnateur de la mission permanente
Inspecteur général de l'administration



Michel DESCHAMPS
Inspecteur général des ponts, des eaux et des
forêts



Catherine HESSE
Inspectrice générale des affaires sociales



Magali INGALL-MONTAGNIER
Inspectrice générale adjointe
des services judiciaires



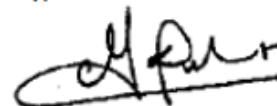
Didier JOUAULT
Inspecteur général de l'éducation nationale



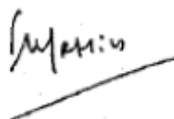
Bruno LAFFARGUE
Inspecteur général de l'administration



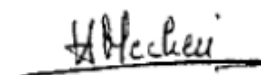
Marc LE DORH
Conseiller du Sénat
Chargé de mission
Inspection générale de l'administration



Isabelle MASSIN
Inspectrice générale de l'administration du
développement durable



Hervé MECHERI
Inspecteur général de l'administration de
l'éducation nationale et de la recherche



Alain TAUPIN
Inspecteur général de l'administration de
l'éducation nationale et de la recherche



Liste des recommandations

- Recommandation n° 1.** Dans le cas où le procureur de la République et le maire concluent une convention privilégiant le champ du rappel à l'ordre en direction d'une seule catégorie d'administrés ou d'un seul type de faits, il serait utile de rappeler que ces objectifs prioritaires n'interdisent nullement d'autres usages conformes à la loi. 16
- Recommandation n° 2.** Sécuriser le domaine du rappel à l'ordre en intégrant à titre non exhaustif, dans l'article L.132-7 du code de la sécurité intérieure, la liste des contraventions de quatrième classe énumérées par le rapporteur de la commission des Lois de l'Assemblée nationale. 27
- Recommandation n° 3.** Faciliter les actions d'information des maires et de leurs collaborateurs en vue d'une meilleure connaissance du droit pénal, notamment en ce qui concerne les contraventions des quatre premières classes..... 29
- Recommandation n° 4.** Veiller à ce qu'une véritable solennité préside à la cérémonie du rappel à l'ordre en faisant figurer cette caractéristique et en la développant dans le guide déjà mentionné. 31
- Recommandation n° 5.** Attirer l'attention des maires sur le fait que le rappel à l'ordre est un simple avertissement mais qu'il peut donner lieu à un suivi par toute instance municipale compétente, et que c'est dans la plupart des cas souhaitable..... 35
- Recommandation n° 6.** Encourager le suivi des mesures du rappel à l'ordre par les maires par un développement intensifié de leurs relations avec les autorités judiciaires (substitut chargé des mineurs, substitut chargé du suivi de l'action publique, juge des enfants coordonnateur,...). 37
- Recommandation n° 7.** Intégrer dans le guide sur le rappel à l'ordre une grille d'informations limitée aux données strictement nécessaires pour un suivi efficace. 37
- Recommandation n° 8.** Prévoir dans le protocole conclu entre le maire et le procureur de la République ou dans tout document ad hoc, en l'absence d'une telle convention, que les données personnelles relatives au mis en cause ou à la victime seront communicables au procureur de la République et fixer la durée de conservation de ces dernières (une année, par exemple, conformément au délai de prescription des poursuites en matière de contraventions). 38

