

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR,
DE L'OUTRE-MER,
DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES
ET DE L'IMMIGRATION

Direction des libertés publiques
et des affaires juridiques

Circulaire du 28 mars 2011 d'application de la LOPPSI en ce qui concerne la prévention de la délinquance

NOR : IOCD1108861C

*Le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration à Monsieur le préfet de police ;
Mesdames et Messieurs les préfets ; Messieurs les hauts-commissaires de la République.*

LES MESURES DE COUVRE-FEU ADMINISTRATIF ET JUDICIAIRE À L'ÉGARD DES MINEURS

Le prononcé d'une mesure judiciaire de couvre-feu à l'encontre des mineurs de moins de 13 ans

L'article 43 ajoute une mesure de couvre-feu à la liste des sanctions éducatives susceptibles d'être prononcées à l'encontre d'un mineur délinquant. Cette mesure, qui interdit au mineur intéressé d'aller et venir sur la voie publique entre 23 heures et 6 heures du matin sans être accompagné de l'un de ses parents ou du titulaire de l'autorité parentale, peut être prononcée par le juge pour une durée maximale de trois mois.

Lorsqu'un mineur est appréhendé de nuit sur la voie publique en violation d'une mesure judiciaire de couvre-feu, il appartient aux agents des forces de sécurité intérieure de prévenir sans délai ses parents ou son représentant légal afin de leur remettre le mineur. Pour le cas où les parents ou le représentant légal n'ont pu être joints, ou s'ils refusent d'accueillir le mineur, celui-ci est remis à titre provisoire aux services de l'aide sociale à l'enfance, par décision du préfet (et, à Paris, du préfet de police), qui avise sans délai le procureur de la République.

Cette disposition est d'application immédiate.

Le couvre-feu préfectoral pour les mineurs de 13 ans

L'article 43 autorise désormais le préfet à prendre des arrêtés limitant la liberté d'aller et venir sur la voie publique des mineurs de moins de 13 ans entre 23 heures et 6 heures du matin. Cette interdiction éventuelle ne vaut pas pour les mineurs accompagnés de l'un de leurs parents ou d'un titulaire de l'autorité parentale.

Cette possibilité était déjà ouverte au maire dans le cadre de son pouvoir de police générale. Son utilisation doit être justifiée par les risques pesant sur les mineurs, appréciés au regard des circonstances locales. L'autorité préfectorale devra donc être soucieuse de respecter une juste proportion entre ces risques et l'étendue de la mesure prononcée. Dans cette appréciation, elle peut restreindre la mesure prononcée à un périmètre particulier ou réduire la durée de la plage horaire concernée. La décision doit être motivée, limitée dans le temps et dans l'espace. À défaut, elle est exposée à la censure du juge administratif.

Cette disposition est d'application immédiate.

LE DÉVELOPPEMENT DE LA VIDÉOPROTECTION

À titre liminaire, l'article 17 substitue le terme de « vidéoprotection » à celui de « vidéosurveillance » dans tous les textes législatifs et réglementaires. L'ensemble des services de l'État et des collectivités territoriales veilleront à ce que cette nouvelle appellation soit désormais employée, notamment dans leurs écrits et sur les panneaux destinés à l'information du public.

A. – LE DÉVELOPPEMENT DE LA VIDÉOPROTECTION ET L'AMÉLIORATION DE SON EFFICACITÉ

1. Les nouvelles finalités de la vidéoprotection

L'article 18 ajoute de nouvelles finalités à celles déjà prévues par l'article 10 de loi n° 95-73 du 21 janvier 1995. Pour les systèmes installés par une personne publique, ces nouvelles finalités sont :

- la régulation de tous les flux de transport et non plus seulement du trafic routier ;
- la prévention du trafic de stupéfiants ;
- la prévention des risques naturels ou technologiques ;
- le secours aux personnes et la défense contre l'incendie ;

- la prévention de certaines infractions douanières ;
- la sécurité des installations accueillant du public dans les parcs d'attractions.

Pour les personnes privées, le texte adopté par le Parlement prévoyait que les systèmes de vidéoprotection pourraient, à l'avenir, être installés en vue de protéger les abords de leurs bâtiments non plus seulement contre des attaques terroristes – comme cela était déjà le cas – mais également contre des risques d'agression ou de vol. Dans sa décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011 relative à la LOPPSI, le Conseil constitutionnel a censuré cette extension, en raison de sa contrariété à l'article 12 de la Déclaration de 1789. Il résulte cependant des termes de la décision n° 2011-625 DC rendue par le Conseil constitutionnel le 10 mars 2011 que l'alinéa de l'article 10 de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 permettant aux autorités publiques et aux personnes privées d'installer des systèmes de vidéoprotection pour la protection des « abords immédiats » de leurs bâtiments et installations dans les lieux exposés à des risques de terrorisme demeure en vigueur.

Les systèmes installés sur le fondement de cet alinéa peuvent donc être maintenus et d'autres systèmes de même nature peuvent être autorisés pour l'avenir.

2. La possibilité de déléguer le visionnage des images

L'article 18, tel qu'adopté par le Parlement, permettait aux responsables de systèmes de vidéoprotection, c'est-à-dire aux titulaires de l'autorisation, de déléguer par voie de convention le visionnage de ces images à une personne publique ou à une personne privée. Cette faculté d'externaliser le visionnage des images valait notamment pour les systèmes installés par une personne publique ou privée et destinés à filmer la voie publique.

Dans sa décision n° 2011-625 DC déjà mentionnée, le Conseil constitutionnel a jugé contraires à la Constitution les dispositions des *b* et *c* du 2° de l'article 18 permettant d'investir des personnes privées de missions de surveillance générale de la voie publique.

Il vous est donc impossible d'autoriser un système de vidéoprotection destiné à la surveillance de la voie publique si le demandeur de l'autorisation entend déléguer l'exploitation des images à une personne de droit privé.

3. L'incitation des communes à installer des systèmes de vidéoprotection

L'article 22 permet au préfet d'imposer à une commune d'engager une réflexion sur l'installation de systèmes de vidéoprotection lorsque cette installation répond à une forte nécessité. Ce pouvoir est limité à trois cas, à savoir ceux où la vidéoprotection serait destinée à prévenir des actes de terrorisme, à protéger les abords d'installations d'importance vitale au sens des articles L. 1332-1 et L. 1332-2 du code de la défense ou, enfin, à protéger les intérêts fondamentaux de la nation (ce qui serait par exemple le cas si les locaux d'une mission diplomatique étrangère apparaissaient menacés).

Lorsque le préfet le demande, le conseil municipal doit se prononcer dans les trois mois sur la mise en place d'un tel système. Dans le cas où la commune décide de l'installation de la vidéoprotection, les conditions de financement et de maintenance du système font l'objet d'une convention entre l'État et la commune. Cette disposition est également applicable aux établissements publics de coopération intercommunale détenteurs d'une autorisation d'exploitation d'un système de vidéoprotection en application des dispositions de l'article L. 5211-60 du code général des collectivités territoriales.

La commune reste libre de ne pas installer de système si elle n'en voit pas la nécessité. Pour le cas où elle y consent, les modalités de financement du dispositif font l'objet d'une négociation entre le préfet et la commune.

4. La transmission des images prises dans les halls d'immeubles d'habitation aux forces de sécurité intérieure

L'article 23 permet la transmission des images de vidéoprotection des parties communes des immeubles d'habitation aux services de police et de gendarmerie nationales. Les dispositifs de vidéoprotection concernés ne sont pas au nombre de ceux qu'il appartient au préfet d'autoriser.

Les copropriétaires peuvent en effet décider seuls d'installer de tels dispositifs de protection des locaux d'habitation en application de l'article L. 127-1 du code de la construction et de l'habitation et de l'article 25 de la loi du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis. Les règles de vote sont les règles de droit commun applicables à la gestion des copropriétés.

Dans le cas particulier où le système de vidéoprotection comporte un système de reconnaissance faciale (ce qui suppose qu'il soit couplé à un fichier), son installation devra avoir été préalablement autorisée par la CNIL.

La loi encadre précisément les conditions dans lesquelles les images des halls d'immeubles d'habitation peuvent être transmises aux services de la police et de la gendarmerie nationales ainsi que, le cas échéant, aux services de police municipale.

Préalablement au transfert, une convention doit être signée entre les représentants des propriétaires, des exploitants ou affectataires d'immeubles à usage d'habitation et le représentant de l'État dans le département. Lorsque les images sont transférées à la police municipale, le maire de la commune doit également signer cette convention.

La convention arrête les conditions et modalités du transfert des images, ainsi que la durée maximale de leur conservation. Les images ne peuvent être enregistrées et la transmission ne peut durer plus longtemps que le temps nécessaire à l'intervention des forces de l'ordre. La convention ne peut autoriser le transfert des images que dans les cas où les circonstances font redouter la commission imminente d'une atteinte grave aux biens et aux personnes. Les images susceptibles d'être transmises ne doivent concerner ni l'entrée des habitations privées ni la voie publique. La convention est soumise à la commission départementale de vidéoprotection, qui peut demander au préfet que les garanties prévues soient renforcées.

Par ailleurs, les personnes susceptibles d'être filmées devront en être averties par un affichage sur place les informant de l'existence d'un système de vidéoprotection et de la possibilité de transmission des images aux forces de l'ordre.

B. – LES AMÉLIORATIONS APPORTÉES À LA PROCÉDURE D'AUTORISATION DES SYSTÈMES DE VIDÉOPROTECTION

La LOPPSI maintient l'économie générale du régime d'autorisation qui fait du préfet, statuant sur l'avis de la commission départementale de vidéoprotection, l'autorité compétente pour autoriser l'installation d'un système de vidéoprotection sur la voie publique ou dans des lieux ouverts au public.

La loi a pris soin de rappeler l'exception à cette règle et l'étendue de cette exception. La CNIL est en effet compétente pour autoriser l'installation d'un système de vidéoprotection lorsque celui-ci inclut un système de reconnaissance faciale, puisqu'il est alors nécessairement couplé à un fichier. Dans tous les autres cas, les systèmes installés sur la voie publique ou dans des lieux ouverts au public relèvent d'une autorisation préfectorale prise sur le fondement de la loi du 21 janvier 1995, que le système soit numérique ou analogique.

1. La question de la durée de validité des autorisations de vidéoprotection

La question de la durée de validité des autorisations de vidéoprotection est particulièrement sensible et elle appelle les commentaires suivants.

La durée des autorisations est en principe de cinq ans.

Cependant, les autorisations délivrées avant le 25 janvier 2006 n'étaient assorties d'aucune durée : elles devaient toutes échoir le 25 janvier 2011. C'est pourquoi, pour faciliter la gestion des renouvellements, l'article 18 prévoit un échelonnement de l'expiration des autorisations délivrées avant le 25 janvier 2006. Les autorisations délivrées avant le 1^{er} janvier 2000 expireront le 24 janvier 2012. Elles doivent faire l'objet d'une attention particulière de la part des préfets, en particulier lorsqu'elles concernent des institutions publiques. Celles délivrées entre le 1^{er} janvier 2000 et le 31 décembre 2002 expireront le 24 janvier 2013 et celles délivrées entre le 1^{er} janvier 2003 et le 24 janvier 2006 expireront le 24 janvier 2014. L'article 136 précise que ces différentes autorisations sont réputées maintenues en vigueur jusqu'à ces différentes échéances, quand bien même elles auraient été délivrées il y a plus de cinq ans.

2. La simplification de la procédure d'autorisation des systèmes pluridépartementaux

L'article 18 simplifie la procédure d'autorisation des systèmes de vidéoprotection dont les caméras sont implantées sur les territoires de plusieurs départements. Dans ce cas, l'autorisation est délivrée par le préfet du département du lieu où est situé le siège social du demandeur de l'autorisation, après avis de la commission départementale compétente. Les préfets des autres départements concernés par le tracé du système sont informés de cette délivrance. Il appartient au préfet saisi de la demande de recueillir l'avis des autres préfets concernés, en tant que de besoin, dans le cadre de la procédure d'instruction de la demande.

3. La procédure d'urgence pour les rassemblements de grande ampleur

L'article 21 ouvre au préfet la possibilité de prescrire en urgence l'installation d'un système de vidéoprotection dans le cas où il est informé tardivement de la tenue imminente d'une manifestation ou d'un rassemblement de grande ampleur présentant des risques particuliers d'atteinte à la sécurité des personnes et des biens. Il est dans ce cas dispensé de recueillir préalablement l'avis de la commission départementale de vidéoprotection.

Néanmoins, lorsque l'installation de vidéosurveillance filme la voie publique ou des lieux ou établissements ouverts au public, le préfet doit immédiatement informer le président de la commission départementale de vidéoprotection de cette décision. Son président peut alors la réunir sans délai afin qu'elle donne un avis sur la mise en œuvre de la procédure de décision provisoire. La prescription cesse d'être valable dès que la manifestation ou le rassemblement de grande ampleur ont pris fin.

4. La durée minimale de conservation des images

L'article 18 permet au préfet de fixer une durée minimale de conservation des images, afin d'éviter que leur effacement prématuré ne compromette leur exploitation par les services de police et de gendarmerie dans le cadre d'une enquête judiciaire. Dans la plupart des cas, selon les systèmes et les lieux concernés, cette durée pourrait être comprise entre quatre et dix jours.

C. – LES NOUVELLES MODALITÉS DE CONTRÔLE ET LES SANCTIONS

1. Les commissions départementales de vidéoprotection

L'article 10 de la loi du 21 janvier 1995 investit la commission départementale de la vidéoprotection du pouvoir d'exercer à tout moment un contrôle sur le fonctionnement des systèmes de vidéoprotection, sauf en matière de défense nationale. Son pouvoir est confirmé et précisé par l'article 18 de la LOPPSI, notamment en lui donnant les moyens juridiques d'accéder, sous certaines conditions et procédures, aux lieux, locaux et enceintes dans lesquels sont installés des systèmes de vidéoprotection relevant de son champ de contrôle.

2. Le rôle nouveau de la CNIL

En plus de ce contrôle, l'article 18 prévoit désormais la faculté pour la CNIL, saisie par une commission départementale, par le responsable du système ou de sa propre initiative, d'exercer ce même type de contrôle dans le cadre de la procédure définie par le législateur. Le contrôle de la CNIL s'exerce y compris pour les systèmes relevant d'une autorisation préfectorale, c'est-à-dire ceux qu'il ne lui appartient pas d'autoriser. Pour ces systèmes, le contrôle de la CNIL est mené par référence aux règles figurant aux articles 10 et 10-1 de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995. Elle dispose des mêmes facultés d'accès aux locaux que les commissions départementales.

Les personnes publiques veilleront donc à faciliter l'exercice de ces contrôles et, pour ce faire, à ouvrir l'accès des installations aux agents de la CNIL compétents.

3. La Commission nationale de la vidéoprotection

L'article 24 consacre au niveau législatif l'existence de la Commission nationale de la vidéoprotection, qui avait été créée par le décret du 15 mai 2007. Cette commission est un organisme consultatif placé auprès du ministre de l'intérieur chargé de lui donner des avis sur toute question relative à la vidéoprotection.

Elle est chargée d'évaluer l'efficacité de la vidéoprotection et d'émettre des recommandations pour le ministre de l'intérieur en ce qui concerne les caractéristiques techniques, le fonctionnement ou l'emploi des systèmes de vidéoprotection.

Elle peut être saisie par le ministre, un parlementaire, une commission départementale de la vidéoprotection, ou encore se saisir d'office de situations particulières.

L'article 19 prévoit que la Commission nationale de la vidéoprotection remet un rapport public annuel au Parlement. Ce rapport rend compte de l'activité de conseil de la commission nationale, évalue l'efficacité de la vidéoprotection et comporte les recommandations adressées au ministre de l'intérieur.

La commission est une instance de réflexion et de conseil jouissant d'une autorité morale. Elle dispose d'une expertise technique et doit être garante de la déontologie de la vidéoprotection et concourir à la définition de sa stratégie de mise en œuvre.

4. L'exercice du pouvoir de sanction

Le préfet demeure la seule autorité compétente pour infliger des sanctions aux titulaires d'autorisation qui méconnaîtraient les prescriptions légales. Ni la CNIL, ni la commission nationale ni les commissions départementales de la vidéoprotection ne disposent d'un tel pouvoir.

Les commissions départementales peuvent émettre des recommandations et proposer au préfet de suspendre ou de supprimer des systèmes non autorisés, non conformes à leur autorisation, ou dont il est fait un usage anormal (dans ce cas, le maire intéressé doit être informé de cette proposition).

La CNIL peut, après mise en demeure du responsable du système de se mettre en conformité dans un délai qu'elle fixe, proposer au préfet la suspension ou la suppression d'un système (le maire intéressé est également informé de cette proposition).

La Commission nationale de la vidéoprotection, dans le cadre de son rôle stratégique, peut se saisir de situations particulières susceptibles de constituer un manquement. Mais le contrôle opérationnel du système concerné revient à la commission départementale, tout comme les propositions de sanction.

L'article 18 dispose enfin que le préfet peut fermer pour une durée de trois mois, après mise en demeure non suivie d'effet, un établissement ouvert au public dans lequel est maintenu un système fonctionnant sans autorisation. Lorsqu'à l'expiration du délai de trois mois, l'établissement n'a pas sollicité la régularisation de son système, le préfet peut lui enjoindre de cesser son exploitation. S'il n'est pas donné suite à cette injonction, le préfet peut prendre une nouvelle décision de fermeture pour une durée de trois mois.

Dans le cadre de son pouvoir de sanction, la mise en demeure adressée au responsable du système doit lui indiquer qu'il a la possibilité de présenter des observations écrites et, s'il le souhaite, d'être entendu par les services du préfet. Cette procédure contradictoire est une condition *sine qua non* de la régularité de la mesure de sanction prononcée.

LA MOBILISATION DES ACTEURS DE LA PRÉVENTION DE LA DÉLINQUANCE

La contractualisation de la politique locale de prévention de la délinquance

Le premier alinéa de l'article L. 2211-4 du code général des collectivités territoriales dispose que, « sous réserve des pouvoirs de l'autorité judiciaire et dans le respect des compétences du représentant de l'État, des compétences d'action sociale confiées au département et des compétences des collectivités publiques, des établissements et des organismes intéressés, le maire anime, sur le territoire de la commune, la politique de prévention de la délinquance et en coordonne la mise en œuvre ».

L'article 44 complète cet alinéa pour préciser que le maire peut, pour les besoins de cette mission, convenir avec l'État ou avec d'autres personnes morales intéressées des modalités nécessaires à la mise en œuvre des actions de prévention de la délinquance.

Cette mesure encourage donc une coordination des rapports entre les pouvoirs publics dans le domaine de la prévention de la délinquance, dont il appartiendra au maire de définir les contours, en fonction des nécessités locales.

Vous veillerez à encourager le développement de ces rapports contractuels.

L'échange d'informations au sein des conseils locaux de prévention de la délinquance

L'article 45 impose que les modalités d'échange d'informations au sein des conseils locaux de prévention de la délinquance (ci-après CLSPD) soient définies par le règlement intérieur de ces conseils.

En application de l'article 1^{er} de la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, qui a inséré un article L. 2211-5 dans le code général des collectivités territoriales, le conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance peut constituer en son sein un ou plusieurs groupes de travail et d'échange d'informations, à vocation territoriale ou thématique. Les faits et informations à caractère confidentiel échangés dans le cadre de ces groupes de travail ne peuvent être communiqués à des tiers.

Les expériences locales de mise en place de nouveaux dispositifs de prévention de la délinquance montrent l'importance d'une définition commune, par les membres des groupes de travail établis au sein des CLSPD, des principes de leurs échanges et des méthodes qu'ils retiennent.

Il vous appartient de veiller au respect de cette obligation.

Les contrats de responsabilité parentale

L'article L. 222-4-1 du code de l'action sociale et des familles permet au président du conseil général de proposer à certains parents un contrat de responsabilité parentale « en cas d'absentéisme scolaire [...], de trouble porté au fonctionnement d'un établissement scolaire ou de toute autre difficulté liée à une carence de l'autorité parentale ».

L'article 46 élargit le champ du contrat de responsabilité parentale.

Parmi les raisons qui peuvent conduire le président du conseil général à proposer aux parents la conclusion d'un contrat de responsabilité parentale, il fait désormais figurer, d'une part, le fait que le mineur a fait l'objet d'une mesure de couvre-feu et, d'autre part, le fait que le mineur a été poursuivi ou condamné pour une infraction signalée par le procureur de la République et révélant une carence de l'autorité parentale.

L'article 46 met en effet également en place un mécanisme obligatoire d'information du président du conseil général par le procureur de la République portant sur les mesures alternatives aux poursuites et les jugements devenus définitifs concernant des infractions commises par des mineurs résidant sur le territoire du département.

La mise en place d'un contrat de responsabilité parentale, liée à la commission par un mineur d'infractions pénales, s'adresse aux parents avec l'objectif de les responsabiliser dans l'éducation de leurs enfants. Elle ne se substitue pas aux mesures éducatives prononcées dans le cadre de la justice des mineurs. Il s'agit au contraire d'assurer une complémentarité de l'action éducative confiée à la justice des mineurs et aux services sociaux du département.

Le même article prévoit la création systématique d'un « conseil pour les droits et devoirs des familles » dans les communes de plus de 50 000 habitants, afin de favoriser le dialogue et le soutien des familles confrontées aux problèmes de comportement de leurs enfants.

Vous voudrez bien vous assurer du respect de cette obligation.

*Le ministre de l'intérieur,
de l'outre-mer,
des collectivités territoriales
et de l'immigration,
CLAUDE GUÉANT*