

DOCUMENT 1

Extraits du Code général des collectivités territoriales

Article L2212-1 Le maire est chargé, sous le contrôle administratif du représentant de l'Etat dans le département, de la police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'Etat qui y sont relatifs.

Article L2212-2 La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment :

1° Tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques, ce qui comprend le nettoyage, l'éclairage, l'enlèvement des encombrements, la démolition ou la réparation des édifices et monuments funéraires menaçant ruine, l'interdiction de rien exposer aux fenêtres ou autres parties des édifices qui puisse nuire par sa chute ou celle de rien jeter qui puisse endommager les passants ou causer des exhalaisons nuisibles ainsi que le soin de réprimer les dépôts, déversements, déjections, projections de toute matière ou objet de nature à nuire, en quelque manière que ce soit, à la sûreté ou à la commodité du passage ou à la propreté des voies susmentionnées ;

2° Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutements dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les attroupements, les bruits, les troubles de voisinage, les rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique ;

3° Le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics ;

4° L'inspection sur la fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids ou à la mesure et sur la salubrité des comestibles exposés en vue de la vente ;

5° Le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure ;

6° Le soin de prendre provisoirement les mesures nécessaires contre les personnes atteintes de troubles mentaux dont l'état pourrait compromettre la morale publique, la sécurité des personnes ou la conservation des propriétés ;

7° Le soin d'obvier ou de remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par la divagation des animaux malfaisants ou féroces ;

8° Le soin de régler la fermeture annuelle des boulangeries, lorsque cette fermeture est rendue nécessaire pour l'application de la législation sur les congés payés, après consultation des organisations patronales et ouvrières, de manière à assurer le ravitaillement de la population.

Article L2215-1 La police municipale est assurée par le maire, toutefois :

1° Le représentant de l'Etat dans le département peut prendre, pour toutes les communes du département ou plusieurs d'entre elles, et dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques.

Ce droit ne peut être exercé par le représentant de l'Etat dans le département à l'égard d'une seule commune qu'après une mise en demeure au maire restée sans résultat ;

2° Si le maintien de l'ordre est menacé dans deux ou plusieurs communes limitrophes, le représentant de l'Etat dans le département peut se substituer, par arrêté motivé, aux maires de ces communes pour l'exercice des pouvoirs mentionnés aux 2° et 3° de l'article L. 2212-2 et à l'article L. 2213-23 ;

3° Le représentant de l'Etat dans le département est seul compétent pour prendre les mesures relatives à l'ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques, dont le champ d'application excède le territoire d'une commune ;

4° En cas d'urgence, lorsque l'atteinte constatée ou prévisible au bon ordre, à la salubrité, à la tranquillité et à la sécurité publiques l'exige et que les moyens dont dispose le préfet ne permettent plus de poursuivre les objectifs pour lesquels il détient des pouvoirs de police, celui-ci peut, par arrêté motivé, pour toutes les communes du département ou plusieurs ou une seule d'entre elles, réquisitionner tout bien ou service, requérir toute personne nécessaire au fonctionnement de ce service ou à l'usage de ce bien et prescrire toute mesure utile jusqu'à ce que l'atteinte à l'ordre public ait pris fin ou que les conditions de son maintien soient assurées. (...)

En cas d'inexécution volontaire par la personne requise des obligations qui lui incombent en application de l'arrêté édicté par le préfet, le président du tribunal administratif ou le magistrat qu'il délègue peut, sur demande de l'autorité requérante, prononcer une astreinte dans les conditions prévues aux articles L. 911-6 à L. 911-8 du code de justice administrative.

Le refus d'exécuter les mesures prescrites par l'autorité requérante constitue un délit qui est puni de six mois d'emprisonnement et de 10 000 euros d'amende.

DOCUMENT 2

Extraits du code de la sécurité intérieure

Article L132-1 Le maire concourt par son pouvoir de police à l'exercice des missions de sécurité publique et de prévention de la délinquance, sauf application des dispositions des articles L. 742-2 à L. 742-7 (précision : ces articles portent sur l'organisation des moyens de secours en cas d'accident, de sinistre ou de catastrophe dont les conséquences peuvent dépasser les limites ou les capacités d'une commune).

Article L132-2 Conformément aux dispositions du deuxième alinéa de l'article 40 du code de procédure pénale (« Toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs. »), le maire est tenu de signaler sans délai au procureur de la République les crimes ou les délits dont il acquiert la connaissance dans l'exercice de ses fonctions.

Le maire est avisé des suites données conformément aux dispositions de l'article 40-2 du même code.

Le procureur de la République peut porter à la connaissance du maire ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale toutes les mesures ou décisions de justice, civiles ou pénales, dont la communication paraît nécessaire à la mise en œuvre d'actions de prévention, de suivi et de soutien, engagées ou coordonnées par l'autorité municipale ou intercommunale. (...)

Article L132-3 Le maire est informé sans délai par les responsables locaux de la police ou de la gendarmerie nationales des infractions causant un trouble à l'ordre public commises sur le territoire de sa commune.

Le maire est informé, à sa demande, par le procureur de la République, des classements sans suite, des mesures alternatives aux poursuites ou des poursuites lorsque ces décisions concernent des infractions mentionnées au premier alinéa.

Le maire est également informé, à sa demande, par le procureur de la République, des jugements devenus définitifs ou des appels interjetés lorsque ces décisions concernent des infractions mentionnées au premier alinéa ou signalées par lui en application du deuxième alinéa de l'article 40 du code de procédure pénale. (...)

Article L132-4 Sous réserve des pouvoirs de l'autorité judiciaire et dans le respect des compétences du représentant de l'Etat, des compétences d'action sociale confiées au département et des compétences des collectivités publiques, des établissements et des organismes intéressés, le maire anime, sur le territoire de la commune, la politique de prévention de la délinquance et en coordonne la mise en œuvre. A cette fin, il peut convenir avec l'Etat ou les autres personnes morales intéressées des modalités nécessaires à la mise en œuvre des actions de prévention de la délinquance.

Dans les communes de plus de 10 000 habitants et dans les communes comprenant une zone urbaine sensible telle que définie par le 3 de l'article 42 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, le maire ou son représentant désigné dans les conditions prévues à l'article L. 2122-18 du code général des collectivités territoriales préside un conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance. Lorsque, en application de l'article L. 132-13, il est créé un conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance, la mise en place par les communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale d'un conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance est facultative.

Article L132-5 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.

L'échange d'informations est réalisé selon les modalités prévues par un règlement intérieur établi par le conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance sur la proposition des membres du groupe de travail.

Article L132-6 Les actions de prévention de la délinquance conduites par les collectivités territoriales et leurs établissements publics ne doivent pas être incompatibles avec le plan de prévention de la délinquance arrêté par le représentant de l'Etat dans le département.

Article L132-7 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 (...) 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.

Article L132-13 Lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre exerce la compétence relative aux dispositifs locaux de prévention de la délinquance, son président anime et coordonne, sous réserve du pouvoir de police des maires des communes membres, les actions qui concourent à l'exercice de cette compétence. Sauf opposition d'une ou plusieurs communes représentant au moins la moitié de la population totale concernée, le président de l'établissement public ou un vice-président désigné dans les conditions prévues à l'article L. 5211-9 du code général des collectivités territoriales préside un conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance.

Le conseil intercommunal 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.

Article L132-14 Lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale exerce la compétence relative aux dispositifs locaux de prévention de la délinquance, il peut décider, sous réserve de l'accord de la commune d'implantation, autorité publique compétente au sens de l'article L. 251-2, d'acquérir, installer et entretenir des dispositifs de vidéoprotection. Il peut mettre à disposition de la ou des communes intéressées du personnel pour visionner les images.

Article L223-8 Aux fins de prévention d'actes de terrorisme, de protection des abords des établissements, installations ou ouvrages (d'importance vitale) ou de protection des intérêts fondamentaux de la Nation, le représentant de l'Etat dans le département ou, à Paris, le préfet de police, peut demander à une commune la mise en œuvre de systèmes de vidéoprotection. Le conseil municipal doit en délibérer dans un délai de trois mois.

Les conditions de financement du fonctionnement et de la maintenance du système de vidéoprotection font l'objet d'une convention conclue entre la commune de son lieu d'implantation et le représentant de l'Etat dans le département ou, à Paris, le préfet de police.

DOCUMENT 3

Extraits de la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance

Article 9 Le chapitre 1er du titre IV du livre 1er du code de l'action sociale et des familles est ainsi rédigé :

Chapitre I^{er} « Conseil pour les droits et devoirs des familles et accompagnement parental

« Art. L. 141-1. - Le conseil pour les droits et devoirs des familles est créé par délibération du conseil municipal. Il est présidé par le maire (...).

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 engagements qu'elle a pris dans le cadre d'un contrat de responsabilité parentale (...).

« Le conseil pour les droits et devoirs des familles est informé de la conclusion d'un contrat de responsabilité parentale (...) ou d'une mesure d'assistance éducative (...).

« 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 (...) 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.

« Art. L. 141-2. - Lorsqu'il ressort de ses constatations ou d'informations portées à sa connaissance que l'ordre, la sécurité ou la tranquillité publiques sont menacés à raison du défaut de surveillance ou d'assiduité scolaire d'un mineur, le maire peut proposer aux parents ou au représentant légal du mineur concerné un accompagnement parental. Il vérifie qu'il n'a pas été conclu avec eux un contrat de responsabilité parentale (...) et qu'aucune mesure d'assistance éducative n'a été ordonnée (...).

« Cet accompagnement parental consiste en un suivi individualisé au travers d'actions de conseil et de soutien à la fonction éducative.

« L'accompagnement parental peut aussi être mis en place à l'initiative des parents ou du représentant légal du mineur.

« Lorsqu'un accompagnement parental est mis en place, le maire sollicite l'avis du président du conseil général. Il en informe l'inspecteur d'académie, le chef d'établissement d'enseignement, le directeur de l'organisme débiteur des prestations familiales et le préfet.

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

« Lorsque les parents ou le représentant légal du mineur refusent sans motif légitime l'accompagnement parental ou l'accomplissent de manière partielle, le maire saisit le président du conseil général en vue de la conclusion éventuelle du contrat de responsabilité parentale (...).

Article 10 Après l'article 375-9 du code civil, il est inséré un article 375-9-2 ainsi rédigé :

« Art. 375-9-2. - Le maire ou son représentant au sein du conseil pour les droits et devoirs des familles peut saisir le juge des enfants, conjointement avec l'organisme débiteur des prestations familiales, pour lui signaler (...) les difficultés d'une famille. Lorsque le maire a désigné un coordonnateur (...), il l'indique, après accord de l'autorité dont relève ce professionnel, au juge des enfants. Ce dernier peut désigner le coordonnateur pour exercer la fonction de délégué aux prestations familiales (...)

DOCUMENT 4

Conseil d'État, ordonnance de référé, 27 juill. 2001, n° 236489, Ville d'Étampes

« Il résulte des pièces du dossier, et notamment du contrat local de sécurité de la ville d'Étampes, d'une part que le taux général de délinquance et spécialement celui de la délinquance des mineurs sont élevés dans cette ville et d'autre part que l'insécurité qui en résulte concerne aussi bien le centre ville que les quartiers périphériques (Guinette, Saint-Michel, Saint-Martin, Saint-Pierre).

Si les cités de Guinette, Croix de Venailles, Emmaüs et les alentours des deux gares du RER semblent particulièrement sensibles, la taille réduite de cette ville de 22000 habitants et la grande mobilité des bandes de délinquants rendraient irréaliste une réglementation limitée à ces seules fractions de quartiers.

Même s'il n'est pas établi que la délinquance soit spécifiquement imputable aux mineurs de treize ans, il reste que la protection de ces mineurs justifie des mesures destinées à prévenir les risques qu'ils encourent en circulant seuls la nuit dans la ville.

Ces mesures sont adaptées aux circonstances. S'il paraît excessif par rapport aux fins poursuivies que l'interdiction de circulation commence dès 22 heures, il n'y a cependant pas lieu de suspendre, en tant qu'il concerne la zone urbaine, l'exécution de l'arrêté susmentionné, dès lors que le maire s'est engagé devant le juge des référés à le modifier pour repousser de 22 à 23 heures le début de la période nocturne réglementée. »

DOCUMENT 5

L'établissement des systèmes de vidéoprotection par les collectivités territoriales après la LOPPSI 2 (Gabriel Benesty, Actualité Juridique Collectivités territoriales 2011 p. 322, extraits)

Au-delà du changement de dénomination - « vidéoprotection » au lieu de « vidéosurveillance » - l'exposé des motifs de la LOPPSI 2 consacré aux dispositions modifiant la vidéosurveillance revendique une amélioration de la protection des libertés individuelles. Néanmoins, il faut bien constater que les écueils sont encore nombreux pour une collectivité locale qui souhaiterait s'engager dans la création ou le développement d'un système. Il lui appartient tout d'abord de s'assurer que la vidéoprotection envisagée entre bien dans le cadre des articles 10 et 10-1 de la loi du 21 janvier 1995 avant de définir l'autorité chargée de délivrer l'autorisation requise en fonction des spécificités du système et qui assurera le contrôle de l'exploitation réalisée dans le respect de la législation applicable.

Initialement, comme après ses modifications successives, la loi du 21 janvier 1995 repose sur le postulat que la captation d'images dans l'espace public génère des atteintes à la liberté d'aller et venir et à la liberté individuelle, incluant le respect de la vie privée. C'est sur ce fondement que fut rendue la première décision du Conseil constitutionnel (Cons. const., n° 94-352 DC du 18 janv. 1995, D. 1997. 121, obs. J. Trémeau) en matière de vidéosurveillance consacrant qu'elle ne peut être admise que pour répondre à l'objectif de valeur constitutionnelle de préservation de l'ordre public de manière circonstanciée, c'est-à-dire, dans des lieux définis, dans des circonstances prévues par la loi et par des personnes autorisées.

Dans tous les lieux privés, l'établissement d'un système et la captation des images sont prohibés pour toute autorité publique, à moins qu'elle n'agisse en qualité de propriétaire ou d'exploitant de ces lieux. En effet, pour le propriétaire ou l'exploitant d'un lieu privé, la captation et l'enregistrement des images sont libres avec pour limites, d'une part, le respect de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés lorsque le système est utilisé dans des traitements automatisés ou contenus dans des fichiers structurés selon des critères permettant d'identifier, directement ou indirectement, des personnes physiques et, d'autre part, dans tous les cas, la protection de la vie privée qui s'exprime en tous lieux : domicile, lieux privés, lieu de travail. Le respect de la vie privée est alors assuré par une obligation d'information sur l'existence du système, notamment sur les lieux de travail : l'absence d'information entraîne une violation des libertés individuelles dont le respect de la vie privée (Civ. 1^{re}, 24 sept. 2009, *S^{té} Meublé Lonchamp*, n° 08-19.482).

Pour le même motif de respect de la vie privée, les images captées dans les lieux privés ne peuvent faire l'objet d'aucune transmission systématique aux forces de l'ordre. Prenant acte de la décision du Conseil constitutionnel du 25 février 2010 (Cons. const., n° 2010-604 DC, consid. 20 à 23), l'article 23 de la LOPPSI 2 n'autorise que le transfert en temps réel dans le temps nécessaire à l'intervention des forces de l'ordre exclusivement pour les images collectées dans les parties communes des immeubles collectifs à usage d'habitation et lors de circonstances faisant redouter la commission imminente d'une atteinte grave aux biens ou aux personnes. Ni les entrées des parties privatives, ni la voie publique ne peuvent être filmées par ces systèmes et aucune transmission aux forces de l'ordre n'est possible lorsque le système est régi par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

Le principe reste donc que les images captées ou enregistrées dans les lieux privés par leur propriétaire ou exploitant sont inaccessibles aux autorités publiques, à moins que ces images ne soient requises par les forces de l'ordre agissant à la requête et sous le contrôle d'un magistrat, procureur ou juge d'instruction. (...)

Alors que la décision du Conseil constitutionnel de 1995 exige que la vidéosurveillance ne puisse être utilisée que « dans des lieux définis », seize ans après et quatre modifications législatives plus tard, aucune définition n'est donnée pour « voie publique » et « lieux et établissements ouverts au public ». Ces notions ne sont définies dans aucun texte auquel les collectivités pourraient

utilement se référer pour connaître le périmètre de leur intervention. Elles sont utilisées dans de nombreuses législations, notamment répressives (prostitution, alcoolémie, jeux de hasard, contrefaçon, exhibition, visite de véhicule, autorisation de port d'arme...), mais alors interprétées par les juridictions en fonction de l'objectif poursuivi par le législateur. Si l'on se réfère à la définition de la « voie publique » donnée par le guide méthodologique du ministère de l'Intérieur, le lecteur peut rester sur sa faim : « par voie publique, il convient d'entendre certes les routes, mais aussi les voies d'eau » (Point 3.2.3 p.39 du Guide méthodologique). Qu'est-ce qu'une « route » et pourquoi ajouter uniquement les voies d'eau ? L'acceptation commune de « voie publique », notamment quand elle concerne l'exercice d'activités de police, se limite en principe aux voies de circulation terrestre en excluant les voies ferrées. Elle intègre à coup sûr le domaine public routier, tel que défini par l'article L. 111-1 du code de la voirie routière, délimité conformément aux articles L. 112-1 et L. 112-2 du même code et précisé par la jurisprudence administrative. Outre les chaussées, il comprend les places, trottoirs et accotements. À côté, il faut sans doute ajouter les voies appartenant au domaine privé des personnes publiques et affectées ou ouvertes à la circulation publique.

En effet, plus largement encore, la « voie publique » doit intégrer le périmètre d'exercice des pouvoirs de police municipale défini au 1° de l'article L. 2212-2 du Code général des collectivités territoriales, c'est-à-dire « tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques ». Elle est donc plus large que le domaine public routier. Il convient alors de s'interroger sur les voies privées ouvertes à la circulation publique (voies de lotissement ou de zone d'activités). Le décret n° 2000-276 du 24 mars 2000 fixant les modalités d'application de l'article L. 412-51 du Code des communes et relatif à l'armement des agents de police municipale distingue les « voies privées ouvertes au public » des « voies publiques ». De plus, l'article 78-2-2, alinéa 3, du Code de procédure pénale relatif aux visites de véhicules dispose qu'elles peuvent être ordonnées lorsque ceux-ci sont sur la voie publique ou dans des lieux accessibles au public, catégorie incluant alors les voies privées ouvertes au public.

(...)

Comme le laisse entendre le guide méthodologique du ministère de l'Intérieur, la jurisprudence définit peu la notion de « lieux et établissements ouverts au public ». Ce document se réfère donc à un arrêt de la cour d'appel de Paris du 19 novembre 1986 qui précise que les lieux et établissements ouverts au public sont « ceux accessibles à tous sans autorisation préalable de quiconque, que l'accès en soit permanent ou inconditionnel ou subordonné à certaines conditions, heures ou causes déterminées ».

Bien que cette définition n'ait bien évidemment pas été donnée pour une application de la loi du 21 janvier 1995, mais au visa de l'article 368 du code pénal d'alors réprimant la captation d'images dans un lieu privé, elle semble pouvoir être adoptée. Cette définition est indépendante du statut de la propriété, de la qualité du propriétaire et doit être appliquée pour vérifier la situation de chaque espace où une captation est envisagée. Si un centre commercial, un magasin (CAA Douai, 15 oct. 2009, *SARL DIP 02 c/ Cne du Portel*, req. n° 08DA01500) ou une mairie apparaissent dans le sens commun comme des établissements ouverts au public, chaque pièce ou local de ces ouvrages ne peut être qualifié de lieu ou établissement ouvert au public. Ainsi, des espaces non ouverts à la clientèle ne peuvent accueillir une caméra de surveillance sur le fondement d'une autorisation préfectorale délivrée au visa de l'article 10 de la loi du 21 janvier 1995 (CA Paris, 18^e civ., 14 mai 2004, *Cesbron c/ Leroy Merlin*). Dans une mairie, si le hall, la salle des mariages, certains comptoirs d'accueil et salles d'attente peuvent être regardés comme des « lieux ouverts au public », il en est certainement autrement des bureaux individuels des agents et élus.

(...)

À l'énoncé de ces éléments, il nous semble que la notion de « lieux et établissements ouverts au public » regroupe les espaces dans lesquels, de la volonté du gestionnaire, plusieurs personnes peuvent simultanément et légitimement accéder sans que cette capacité ait pour cause leur identité ou leur fonction. Dans les autres cas, le lieu devra être regardé comme privé et ne relevant pas de la loi du 21 janvier 1995.

DOCUMENT 6

Entretien avec Didier Chabrol, secrétaire général du Comité interministériel de prévention de la délinquance (La Gazette des communes, Hervé Jouanneau, 22 août 2011)

Question : depuis sa mise en œuvre, la loi du 5 mars 2007 sur la prévention de la délinquance a essuyé de vives critiques de la part des élus locaux. En début d'année, le conseil national des villes, dans un avis sévère, a même demandé au Premier ministre une « réorientation de la politique gouvernementale ». En juin dernier, pourtant, le ministre de l'Intérieur, Claude Guéant s'est félicité, chiffres à l'appui, de « l'adhésion des maires » aux dispositifs issus de cette loi. Comment expliquez-vous ce revirement ?

La loi de 2007 est une loi novatrice qui propose aux maires d'inscrire leurs actions autour de priorités nouvelles. Il est vrai que ce texte a été, au départ, assez difficile à assimiler. Certains dispositifs comme les conseils des droits et devoirs des familles (CDDF) ou le rappel à l'ordre ont interpellé bon nombre d'élus, qui ne voulaient pas s'engager dans cette voie. Mais comme l'a indiqué le ministre (le 28 juin 2011) les statistiques montrent aujourd'hui une véritable adhésion des maires. Les chiffres sont éloquentes : au cours des 6 derniers mois, le nombre de CDDF a plus que doublé, passant de 102 fin 2010, à plus de 230 aujourd'hui. Quant au rappel à l'ordre, 543 maires en font désormais usage, contre seulement 126 à la fin de l'année 2010. Au regard de cette évolution, l'avis du CNV me paraît daté.

Question : l'Association des maires de France (AMF) a justifié la position des élus par la crainte de se transformer « en shérifs ». Cette inquiétude n'est-elle pas légitime ?

Je comprends que certains élus éprouvent des réticences à s'engager dans le suivi individualisé des situations, priorité affichée de la loi, qui exige d'allier fermeté et générosité. On n'est plus seulement dans le seul accompagnement du jeune qui risque de basculer dans la délinquance mais dans l'admonestation, le rappel à la règle au nom de la collectivité. Mais la loi ne fait que proposer de nouveaux outils, elle n'impose rien à personne. Bon nombre de communes ont d'ailleurs mis en place des actions peu ou prou similaires à celles proposées sans en porter le nom. Et je m'en félicite car l'essentiel est d'obtenir des résultats. La demande de la population, qui ressent vivement la multiplication des incivilités, est forte.

Question : mais est-ce bien le rôle du maire d'y répondre ?

Le traitement de ces petits méfaits ne ressort pas forcément de la justice. De fait, c'est vers le maire, garant de la tranquillité publique, que les habitants d'un quartier se tournent pour qu'il y soit remédié. Et bon nombre d'élus comprennent aujourd'hui que les outils proposés par la loi sont une réponse à cette demande. En somme, la prévention de la délinquance doit faire preuve de pragmatisme.

Question : une autre interrogation des élus locaux est la création de « stratégies territoriales de sécurité et de prévention de la délinquance » appelées à remplacer les contrats locaux de sécurité (CLS). Quelle est la valeur ajoutée de ce nouvel outil ?

Les « stratégies territoriales » n'ont pas été bien comprises, sans doute parce qu'elles n'ont pas été suffisamment expliquées. Dès la rentrée, nous mettrons en ligne sur le site du CIPD un guide sur cet outil pour en préciser les contours. Sur le fond, l'ambition est la même que pour les CLS, qui souffraient d'une certaine usure. Nous avons voulu abandonner le terme de contrat, trop formel, au profit de la notion de stratégie, qui prévoit des objectifs clairement exprimés, élaborés de façon partenariale et un dispositif d'évaluation.

Mais là encore, il n'y a rien d'obligatoire. Si le CLS fonctionne bien et intègre cette méthodologie, il n'y a pas lieu de le supprimer. A ce jour, on dénombre quand même 370 stratégies conclues ou en cours d'élaboration. Par ailleurs, au sujet de l'évaluation, qui est l'un de nos grands chantiers, un guide méthodologique sera diffusé à la rentrée, élaboré par la

Mission permanente inter-inspections générales, pour aider les élus qui souhaitent s'engager dans cette démarche et mesurer l'efficacité de leurs politiques locales de prévention.

Question : le grand débat qui a entouré la loi de 2007 a porté sur la question du partage de l'information entre partenaires locaux de sécurité, sujet hautement sensible pour les travailleurs sociaux. Quatre ans après, où en est-on ?

Le débat n'est pas clos et certains milieux professionnels demeurent très vigilants sur cette question déontologique. Cela me paraît respectable et ce doit être pris en considération. Le système créé par la loi doit donc être mis en place avec beaucoup de précaution. Mais la réalité du terrain est qu'aujourd'hui, ce mode de fonctionnement se développe. Pourquoi ? Tout simplement car il répond à un besoin.

Dès lors qu'on veut s'inscrire dans un suivi individualisé, les partenaires n'ont pas d'autre choix que de mettre des informations nominatives sur la table.

Reste que cet échange d'informations doit reposer sur une compréhension mutuelle et partagée de son utilité par un cercle restreint de confiance, une stricte limitation aux informations vraiment utiles, et un mode de fonctionnement clairement défini qui donne toute garantie aux participants.

Question : sur le financement, bon nombre d'élus déplorent la primauté de la vidéosurveillance dans l'enveloppe du Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD). Selon eux, cette priorité a pour conséquence de couper les vivres aux actions socio-éducatives. Que leur répondez-vous ?

La vidéoprotection représente cette année 60 % du FIPD, soit 30 millions d'euros. C'est une priorité car le gouvernement estime à juste titre que c'est un instrument efficace de prévention, de dissuasion et d'élucidation.

Des maires de plus en plus nombreux y souscrivent d'ailleurs et je crois que le débat idéologique est en train de s'estomper. Quant aux autres actions, leur financement se poursuit dans le cadre du FIPD. Certaines, de nature socio-éducative, relèvent davantage d'un financement au titre de la cohésion sociale ou de la politique de la ville.

Le FIPD quant à lui doit être tourné vers des actions ciblées sur des publics susceptibles de basculer dans la délinquance. J'ajoute que la prévention socio-éducative est une approche parmi d'autres et il me paraît erroné de l'opposer à la prévention situationnelle, qui, ces dernières années, a démontré son intérêt.

Question : beaucoup protestent contre le manque de moyens et l'insuffisance du FIPD. Devant l'AMF, le ministre de l'Intérieur a récemment admis la nécessité d'augmenter les crédits. Quelles sont les perspectives ?

J'en suis bien sûr tout à fait d'accord. Rappelons que ce fonds n'a jamais été aussi bien doté : 50 millions d'euros en 2011. Mais il pourrait utilement être renforcé en effet.

Par ailleurs, nous nous fixons comme objectif de rendre les crédits disponibles dès le début de l'année afin de permettre aux porteurs de projet de bénéficier d'un financement immédiatement.

De la même manière, nous souhaitons que les orientations du FIPD puissent être données dès avant la fin de l'année précédente, ce qui paraît très probable pour 2012.

DOCUMENT 7

« Le maire et la prévention de la délinquance » (Le Courrier des maires et des élus locaux, juin 2011, extraits)

(...) 4- Quels sont les pouvoirs des policiers municipaux ?

L'article 21 du Code de procédure pénale reconnaît aux policiers municipaux la qualité d'agents de police judiciaire adjoints. A ce titre, ils ont pour mission de seconder, dans l'exercice de leurs fonctions, les officiers de police judiciaire.

Parallèlement, sur le fondement de l'article L.2212-5 du CGCT, les agents de police municipale exécutent, dans la limite de leurs attributions et sous son autorité, les tâches relevant de la compétence du maire que celui-ci leur confie en matière de prévention et de surveillance du bon ordre, de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité publiques. Ils sont chargés d'assurer l'exécution des arrêtés de police du maire et de constater par procès-verbaux les contraventions auxdits arrêtés. Ils constatent également par procès-verbaux certaines infractions de nature contraventionnelle, dès lors qu'elles ne nécessitent pas de leur part d'actes d'enquêtes et à l'exclusion de celles réprimant des atteintes à l'intégrité des personnes.

5 – Quelles contraventions les agents de police municipale peuvent-ils constater ?

En vertu de l'article R.15-33-29-3 du Code de procédure pénale, les contraventions, autres que routières, que les agents de police municipale peuvent constater par procès-verbaux lorsqu'elles sont commises sur le territoire communal sont : la divagation d'animaux dangereux, les bruits ou tapages injurieux ou nocturnes, l'excitation d'animaux dangereux, l'abandon d'ordures, déchets, matériaux et autres objets, les destructions (ou menaces de destructions), dégradations et détériorations légères, lorsqu'elles concernent des biens appartenant à la commune, les atteintes volontaires ou involontaires à animal et mauvais traitements à animal, les contraventions relatives à l'interdiction de fumer dans les lieux affectés à un usage collectif.

Les agents sont tenus d'adresser sans délai les procès-verbaux constatant ces contraventions simultanément au maire et, par l'intermédiaire des officiers de police judiciaire territorialement compétents, au procureur de la République.

6 – A quelles conditions les policiers municipaux peuvent-ils être armés ?

Lorsque «la nature de leurs interventions et les circonstances le justifient», les agents de police municipale peuvent être autorisés nominativement par le représentant de l'Etat dans le département, sur demande motivée du maire, à porter une arme, sous réserve de la conclusion préalable d'une convention de coordination entre la commune et l'Etat.

La demande du maire doit être motivée, mentionner un ou plusieurs agents nommément désignés et préciser les missions habituellement confiées à l'agent ainsi que les circonstances de leur exercice. Le maire doit également joindre à cette demande un certificat médical datant de moins de quinze jours, placé sous pli fermé, attestant que l'état de santé physique et psychique de l'agent n'est pas incompatible avec le port d'une arme.

7 – Quelles armes les policiers municipaux peuvent-ils porter ?

Les agents de police municipale peuvent être autorisés à porter les armes suivantes :

- 4e catégorie : revolvers chambrés pour le calibre 38 Spécial, armes de poing chambrées pour le calibre 7,65 mm, armes à feu d'épaule et armes de poing tirant une ou deux balles ou projectiles non métalliques, classées dans cette catégorie par arrêté du ministre de la Défense et dont le calibre est au moins égal à 44 mm, pistolets à impulsions électriques.

- 6e catégorie : matraques de type «bâton de défense» ou «tonfa», générateurs d'aérosols incapacitants ou lacrymogènes, projecteurs hypodermiques.
- 7e catégorie : armes à feu tirant une ou deux balles ou projectiles non métalliques, classées dans cette catégorie par arrêté du ministre de la Défense et dont le calibre est au moins égal à 44 mm.

8 – Quelles sont les obligations de la commune disposant d'armes ?

Sauf lorsqu'elles sont portées en service par les agents de police municipale ou transportées pour les séances de formation, les armes doivent être déposées, munitions à part, dans un coffre-fort ou une armoire forte, scellés au mur ou au sol d'une pièce sécurisée du poste de police municipale. Dans toutes les communes détenant des armes, éléments d'armes et munitions, il est tenu un registre d'inventaire de ces matériels permettant leur identification. Le registre, coté et paraphé à chaque page par le maire, mentionne la catégorie, le modèle, la marque et, le cas échéant, le calibre de l'arme et son numéro, le type, le calibre et le nombre des munitions détenues. Doit également être tenu un état journalier (conservé pendant trois ans) retraçant les sorties et les réintégrations des armes et munitions figurant au registre d'inventaire, mentionnant jour par jour l'identité de l'agent de police municipale auquel l'arme et les munitions ont été remises.

9 – Les policiers municipaux peuvent-ils procéder à des contrôles et des vérifications d'identité ?

Non. Le texte de la Loppsi 2, tel que voté par le Parlement, prévoyait d'ajouter à la liste des personnes autorisées à opérer des contrôles d'identité l'intégralité des agents de police judiciaire adjoints et, en particulier, les agents de police municipale. Or, actuellement, seuls les fonctionnaires des services actifs de police nationale disposent de cette habilitation légale. Le Conseil constitutionnel a censuré sur ce point la Loppsi 2, au motif que l'exigence de direction et de contrôle de l'autorité judiciaire sur la police judiciaire (découlant de l'article 66 de la Constitution) ne serait pas respectée si des pouvoirs généraux d'enquête criminelle ou délictuelle étaient confiés «à des agents qui, relevant des autorités communales, ne sont pas mis à la disposition des officiers de police judiciaire» (décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011).

DOCUMENT 8

La nature répressive de la police municipale après la LOPPSI 2 (Gildas Roussel, Actualité juridique Collectivités territoriales, 2011 p. 347, extraits)

Le champ de compétence répressive des agents de police municipale est allé grandissant (CGCT, art. L. 2212-5 et C. pr. pén, art. R. 15-33-29-3). Très naturellement, leur première mission est de rechercher les contraventions aux règlements et arrêtés pris par le maire et le préfet en matière de police municipale (32). Ils sont compétents pour constater les infractions d'occupation illicite des parties communes d'immeubles.

Ces agents peuvent aussi constater, mais sans effectuer d'investigations, les contraventions de divagation d'animaux dangereux ; bruits ou tapages injurieux ou nocturnes dangereux ; excitation d'animaux dangereux ; menaces de destruction lorsqu'elles concernent des biens appartenant à la commune ; abandon d'ordures, déchets, matériaux et autres objets ; destructions, dégradations et détériorations légères lorsqu'elles concernent des biens appartenant à la commune ; atteintes volontaires ou involontaires à animal et mauvais traitements à animal ; infractions relatives aux chiens dangereux(33). (...)

Surtout, les agents de police municipale sont compétents en matière de police routière(37). Ils peuvent constater les contraventions d'entrave à la circulation, de mort ou blessures involontaires causées à animal dans le cadre de la circulation, mais aussi toutes les contraventions prévues par le code de la route à l'exception de certaines infractions limitativement énumérées (38).

Ils peuvent aussi constater les infractions relatives à la circulation, l'arrêt et le stationnement des véhicules dans les cours des gares (39). Les agents dressent le procès-verbal des infractions qu'ils constatent et peuvent recueillir les observations du contrevenant dans un carnet de déclaration(40). Les écrits sont ensuite adressés sans délai au maire et aux OPJ de la police ou de la gendarmerie nationales territorialement compétents. Ces derniers les font suivre au procureur de la République(41).

En outre, les policiers municipaux sont tenus de rendre compte immédiatement aux OPJ compétents de « tous crimes, délits ou contraventions dont ils ont connaissance »(42). Cette obligation élargit sensiblement leur compétence car elle leur permet de rapporter par écrit aux OPJ toute infraction sortant de leur compétence originelle. Le rapport ne peut être écarté par le juge(43) et possède la même valeur probatoire que les écrits des policiers nationaux et gendarmes puisqu'il vaut à titre de simple renseignement(44). Cette compétence pénale des agents de police municipale augure d'un véritable pouvoir répressif au niveau communal. Néanmoins, elle se heurte au fait que leurs prérogatives procédurales demeurent limitées. (...)

Pour accomplir leur fonction répressive, les agents de police municipale possèdent la capacité d'agents de police judiciaire adjoints (APJA), c'est-à-dire la plus faible aptitude à exercer les prérogatives de police judiciaire définies par le code de procédure pénale ou les lois spéciales(60). Ils ne peuvent pas poser d'autres actes de recherche d'infractions que ceux qui leur sont spécialement octroyés par la loi. Ils possèdent un droit d'accès aux parties communes des immeubles(61) mais pas de perquisition.

Ils peuvent procéder à des palpations de sécurité, actes de police administrative destinés à assurer leur sécurité(62), mais ils ne peuvent procéder à la fouille des personnes ou des véhicules. En matière routière, ils disposent d'un droit de consultation des fichiers des immatriculations et des permis de conduire(63) et peuvent ordonner l'immobilisation du véhicule(64). Le chef de police municipale peut aussi prescrire la mise en fourrière(65).

Ces prérogatives se sont élargies avec la LOPPSI 2. Ainsi, les policiers municipaux disposent à présent d'un droit d'accès aux images de vidéosurveillance des immeubles(66). Ils peuvent réaliser une inspection visuelle ou une fouille des sacs et bagages à l'occasion de l'accès à une manifestation sportive, récréative ou culturelle rassemblant plus de 300 personnes(67). Les policiers municipaux peuvent désormais procéder au dépistage d'alcoolémie par air expiré ou d'usage de stupéfiants sur ordre d'un officier de police judiciaire après avoir constaté un accident de la route ou une infraction au code de la route(68).

Cette possibilité de contrôle est aussi offerte dans le cadre de contrôle inopiné ou de suspicion d'usage(69). Dans ce dernier cas, l'OPJ peut ordonner aux policiers municipaux de lui présenter la personne. Ils peuvent réaliser une rétention conservatoire du permis de conduire après avoir constaté un excès de vitesse de 40 km/h ou plus (70).

La LOPPSI 2 voulait surtout permettre aux policiers municipaux de procéder à des contrôles d'identité et attribuer la capacité d'agent de police judiciaire aux directeurs de police municipale (71). Cette qualité aurait résulté de la convention de coordination conclue entre les autorités municipale, préfectorale et judiciaire. Elle leur aurait permis de dresser le procès-verbal des infractions de toute nature, de recevoir les déclarations des témoins, d'effectuer des enquêtes préliminaires. De leurs côtés, les contrôles d'identité auraient permis aux agents de rechercher tous types d'infraction. La police municipale serait alors transformée en une véritable police judiciaire d'investigation.

Le Conseil constitutionnel a censuré ces extensions de compétence les jugeant contraires à l'article 66 de la Constitution. Pour le Conseil, cet article exige de placer la police judiciaire sous la direction et le contrôle de l'autorité judiciaire. Or, cette « exigence ne serait pas respectée si des pouvoirs généraux d'enquête criminelle ou délictuelle étaient confiés à des agents qui, relevant des autorités communales, ne sont pas mis à la disposition des officiers de police judiciaire » (72). (...)

Toutefois, cette question de la capacité procédurale de la police municipale risque de rebondir rapidement avec la réforme de la garde à vue. En effet, la **loi du 14 mars 2011** introduit un deuxième alinéa à l'article 73 du code de procédure pénale. Cet article permet aux policiers municipaux comme à tous citoyens d'interpeller l'auteur présumé d'une infraction flagrante et de le conduire devant un OPJ. La jurisprudence de la Cour de cassation exigeait le placement en garde à vue de toute personne privée de sa liberté par la police nationale ou la gendarmerie(80). Mais le nouvel alinéa de l'article 73 oblige l'OPJ à placer en garde à vue amenée par la force publique(81).

La police municipale étant une force publique, toute interpellation qu'elle pratique entraîne une garde à vue. L'article 73 alinéa 2 confère donc aux policiers municipaux un pouvoir indirect de placement en garde à vue et de déclenchement d'investigations quelle que soit l'infraction soupçonnée et soumet leur arrestation au contrôle direct d'un OPJ. Bref, cet alinéa apporte une pierre de plus dans le jardin de la police judiciaire municipale.

NOTES EN BAS DE PAGE

(32) CGCT, art. L. 2212-5, al. 1 et 2 ; C. pén., art. R. 610-5.

(33) C. pr. pén., art. R. 15-33-29-3 issu du Décr. n° 2007-1388 du 26 sept. 2007, art. 7.

(37) C. pr. pén., art. R. 15-33-29-3 et C. route, art. R. 130-2.

(38) Sont exclues de la compétence des agents de police municipale les contraventions suivantes (C. route, art. R. 130-2) : instructions de violer les règles applicables au transport de personnes ou de marchandises et fausse déclaration (art. R. 121-1 à R. 121-5) ; organisation de courses automobiles sans respecter les règles applicables (R. 221-18 et R. 411-32), échange de permis de conduire (R. 222-2, R. 222-3), conduite en état alcoolique (R. 234-1), mise en vente de pneumatiques non conformes ou abîmés (R. 314-2), défaut d'acquiescement de péage (R. 412-17), défaut d'obtempérer en cas d'enlèvement d'objet troublant la circulation (R. 412-51), distribution de tracts aux conducteurs ou occupants de véhicules sur la voie publique (R. 412-52), détention de détecteur de radar (R. 413-15).

(39) C. transp., art. L. 2241-1 créé par l'ord. n° 2010-1307 du 28 oct. 2010.

(40) C. pr. pén., art. 21, dern. al.

(41) C. pr. pén., art. 21 al. 4 et art. R. 15-33-29-4.

(42) C. pr. pén., art. 21-2, mais aussi art. 21 al. 4 et art. D 15.

(43) Crim., 14 nov. 2000, Bull. crim., n° 340.

(44) C. pr. pén., art. 430. En ce sens, Crim. 9 janv. 2002, n° 01-83.205.

(60) S. Guinchard, J. Buisson, *Procédure pénale*, Litec, 6^e éd., 2010, n° 265.

(61) CCH, art. L. 126-1 et L. 126-3.

(62) Sur la nature des palpations, v. Crim. 14 avr. 1988, Gaz. Pal. 1989. Chron. 75, note J.-P. Doucet.

(63) C. route, L. 330-2 et L. 330-3.

(64) C. route, art. R. 325-3.

(65) C. route, art. L. 325-2, art. R. 325-14.

(66) Sous réserve d'une convention entre le gestionnaire de l'immeuble, le préfet et le maire, CCH, art. L. 126-1-1.

(67) L. n° 83-629 du 12 juillet 1983, art. 3-2 al. 2.

(68) C. route, art. L. 234-3 et L. 235-2.

(69) C. route, art. L. 234-9 et L. 235-2.

(70) C. route, art. L. 224-1 al. 5.

(71) L. n° 2011-267 du 14 mars 2011, art. 91 et 92 censurés.

(72) Décis. n° 2011-625 DC, préc., consid. n° 59.

(80) Crim. 6 déc. 2000, Bull. crim. n° 367 ; Procédures 2001, comm. n° 115, obs. J. Buisson. Crim. 6 mai 2003, Bull. crim. n° 9.

(81) L. n° 2011-392 du 14 avr. 2011 relative à la garde à vue, JO 15 avr., art. 15.

DOCUMENT 9

Vidéosurveillance : où êtes-vous filmé dans le Grand Lyon ? (Sarah Bosquet et Laurent Burlet, Rue 89, 16 juillet 2012)

Pour calculer quelle est la commune qui installe, sur ses deniers, le plus de caméras de vidéosurveillance, nous avons calculé le nombre d'habitants pour une caméra. Plus ce nombre est petit, plus la commune compte de caméras par habitant. Sur la plus haute marche du podium se place donc Champagne-au-Mont d'Or avec 1 caméra qui surveille en moyenne 206 habitants. La commune résidentielle de l'Ouest lyonnais compte en effet 24 caméras pour 4951 habitants.

Contrairement aux résultats nationaux de l'enquête menée par Owni, dans l'agglomération lyonnaise, la tendance à vidéosurveiller ne semble pas liée à la couleur politique des mairies, même si les maires des trois communes où l'on filme le plus sont classés à droite. Plusieurs communes de droite refusent ainsi d'installer des caméras : Cailloux, Couzon, Curies, Dardilly, Fleurieu-sur-Saône, La Mulatière, Lissieu, Meyzieu, Montanay, Poleymieux, Saint Didier, Saint Romain, Solaize, Tassin... A l'inverse, d'autres mairies de gauche ont fait de la vidéosurveillance un argument et outil essentiel de leur politique de sécurité (ou de « prévention ») : Feyzin (PS -17 caméras), Givors (PC – 57 pour le moment, 62-63 en septembre), Saint Fons (PS – 29), Vaux-en-Velin (PC – 34), Vénissieux (PC – 52) et bien sûr Lyon (PS – 238 caméras).

Malgré les études remettant en cause l'efficacité des caméras pour réduire les actes de délinquance, les caméras se popularisent dans le Grand Lyon comme ailleurs. Cette année, plusieurs communes qui avaient déjà opté pour des caméras vont étendre leur parc de vidéosurveillance. Ce lundi pour le dernier conseil municipal avant la trêve estivale, Gérard Collomb va faire adopter un plan d'extension et d'évolution de la vidéosurveillance pour les secteurs des Rives de Saône, Gerland/Debourg et le futur parc Sergent Blandan. L'objectif est d'atteindre d'ici fin 2013/début 2014 les 300 caméras.

(...)

Par ailleurs, plusieurs communes (Grigny, Sathonay-Camp) n'ont pas souhaité communiquer le nombre de caméras installées dans leur espace public, alors même que ces données sont publiques et doivent être accessibles, comme l'exige l'arrêté du 3 août 2007. Il rend obligatoire le dispositif de signalisation des zones vidéo-surveillées.

A l'image de Lyon, certaines mairies se sont dotées d'un centre de supervision urbaine (CSU), où des employés sont spécialement attachés au visionnage des images. C'est le cas de Givors, St Fons, Oullins, Vaux-en-Velin, Vénissieux : des communes dont le parc de vidéosurveillance compte au moins une dizaine de caméras.

Celles qui ont misé sur des dispositifs plus modestes confient en général leur gestion à la police municipale. Sur les 58 communes du Grand Lyon, une sortira du lot. Choisie pour son identité de ville en zone industrielle, et sa situation géographique centrale, Neuville-sur-Saône a vu en 2011 son CSU intégré dans un dispositif « pilote » initié par le Ministère de l'Intérieur. Une politique de vidéosurveillance que la mairie de Neuville justifie notamment par le trafic de la ville, qui accueillera le double de sa population chaque jour avec le flux de travailleurs et de lycéens.

Les 22 caméras implantées se situent aux entrées de la ville, dans le centre commerçant et près du lycée Rosa Parks.

DOCUMENT 10

Prévention de la délinquance et pouvoir municipal. Cinq ans après, état des lieux (Christophe Daadouch, Journal du droit des jeunes, n° 316, juin 2012, pp. 20 suivantes, extraits)

[...]

La centralisation d'informations

Diverses lois, et principalement celle du 5 mars 2007, permettent au maire de collecter des informations judiciaires, sociales ou scolaires sans que le secret professionnel puisse lui être opposé, qu'il s'agisse du secret applicable tant aux magistrats, aux travailleurs sociaux qu'aux forces de police. Il peut être informé en direct – en sa qualité de maire – ou via deux outils principaux qu'il préside : le Conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) et le Conseil pour les droits et devoirs des familles (CDDF).

[...]

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

Précisons au demeurant que l'extension des pouvoirs des polices municipales, et surtout leur multiplication, font que le maire dispose d'informations en direct émanant de services qui sont sous sa propre autorité. Quant aux caméras de vidéosurveillance qui se sont développées tant par les allègements législatifs successifs que par les incitations financières, elles donnent au maire un droit de regard sans précédent sur ses habitants. Dans nombre de villages aujourd'hui suroccupés, tel Baudinard-sur-Verdon (Var) avec douze caméras pour 120 habitants, c'est le maire lui-même qui dispose des écrans de contrôle dans son bureau.

[...]

La loi du 5 mars 2007 a étendu l'accès aux informations judiciaires par les maires déjà prévu par la loi Perben II de 2004, mais qui n'étaient alors que facultatives. Il est ainsi aujourd'hui systématiquement informé à sa demande, par le procureur de la République, des classements sans suite, des mesures alternatives aux poursuites, des poursuites, des jugements définitifs, des appels interjetés lorsque ces décisions concernent des infractions causant un trouble à l'ordre public ou lorsque ces infractions ont été signalées par lui en application de l'article 40 du Code de procédure pénale. La seule limite à ces informations porte sur le secret de l'instruction.

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

Afin d'encadrer de tels partages, diverses circulaires précisent qu'ils peuvent donner lieu à des conventions ou chartes entre le procureur et les maires. À titre indicatif, une convention nationale a même été signée entre le ministère de la Justice et l'Association des maires de France. Par ailleurs, et pour mieux informer les maires des procédures judiciaires et de leurs résultats, les cinquante TGI les plus importants sont dotés, depuis 2011, de correspondants justice-ville.

[...]

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

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

[...]

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

[...]

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

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

[...]

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

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

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

[...]

La loi de prévention de la délinquance a permis au maire de mettre en place un fichier informatique relatif à l'obligation scolaire. Une incertitude demeure sur le type d'informations qui y sont échangées dont le contenu est défini par un décret du 14 février 2008.

[...]

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

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

Le décret du 23 juillet 2007 prévoit que le CLSPD comprend le maire, le préfet, le procureur, le président du Conseil général, des représentants des services de l'État (directeurs départementaux de la protection judiciaire de la jeunesse, directeurs des services pénitentiaires d'insertion et de probation...), ainsi que des représentants d'associations, établissements ou organismes œuvrant notamment dans les domaines de la prévention, de la sécurité, de l'aide aux victimes, du logement, des transports collectifs, de l'action sociale ou des activités économiques, désignés par le président du CLSPD. Enfin, le CLSPD peut associer des personnes qualifiées en tant que besoin.

[...]

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

[...]

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

Il faut dire que le bilan fait avant son extension obligatoire montrait le faible enthousiasme à la mise en place de cet outil : une trentaine de communes, dont Évry (ville du récent ministre de l'Intérieur), ont jugé cet outil adapté avant qu'il ne s'impose à eux. [...] Selon la loi, le CDDF est présidé par le maire ou son représentant. Il peut comprendre des représentants de l'État dont la liste est fixée par décret, des représentants des collectivités territoriales et des personnes œuvrant dans les domaines de l'action sociale, sanitaire et éducative, de l'insertion et de la prévention de la délinquance. [...]

Selon la loi le CDDF a deux missions principales :

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

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

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

Les réponses municipales

Une fois ces informations collectées se pose la question de leur utilisation et des réponses que le maire peut apporter aux situations rencontrées. Outre les réponses sociales classiques, via le centre communal d'action sociale, il dispose aujourd'hui d'une palette élargie de réponses parajudiciaires.

[...]

La loi du 5 mars 2007 permet le prononcé d'un rappel à l'ordre. Le maire ou son représentant au CCDF «peut procéder verbalement à l'endroit de leur auteur au rappel des dispositions qui s'imposent à celui-ci pour se conformer à l'ordre et à la tranquillité publics, le cas échéant en le convoquant en mairie», et ce «lorsque des faits sont susceptibles de porter atteinte au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité ou à la salubrité publiques». «Le rappel à l'ordre d'un mineur intervient, sauf impossibilité, en présence de ses parents, de ses représentants légaux ou, à défaut, d'une personne exerçant une responsabilité éducative à l'égard de ce mineur.»

[...]

La loi ne précise pas les faits susceptibles de relever du rappel à l'ordre. Tout ce qui porte atteinte au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité ou à la salubrité publiques est susceptible de relever de ce type de réponse, qu'il s'agisse d'une incivilité ou d'une infraction pénale. Prenons l'exemple du «squat de halls d'immeubles». Selon le secrétariat général du Comité interministériel de prévention de la délinquance (SGCIPD), le maire peut «pratiquer un rappel à l'ordre à l'égard de jeunes qui troublent la tranquillité du voisinage. Il le fera alors sur un fondement juridique différent de celui de l'autorité judiciaire, qui est celui de l'article L 2212-2-1 du Code général des collectivités territoriales, qui exige la caractérisation d'un comportement qui porte atteinte au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité ou à la salubrité publiques».

À l'inverse, si ce squat «empêche délibérément l'accès ou la libre circulation des personnes ou le bon fonctionnement des dispositifs de sécurité et de sûreté», il s'agit d'une infraction pénale relevant du parquet. Du coup, puisque le rappel à l'ordre ne s'appuie pas sur une infraction pénale, sa constatation est pour le moins informelle [...]. Dans l'esprit de la loi, cette réponse vise à déjudiciariser des petites incivilités. [...] Le maire devra donc s'assurer, «avant de pratiquer un rappel à l'ordre, que la justice n'envisage pas de poursuites judiciaires à l'encontre des mêmes personnes».

[...]

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

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

[...]

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

Quelle forme prend concrètement cet accompagnement parental ? Les initiatives municipales vont ici de simples conseils et aides à de la médiation familiale en passant par des stages parentaux. Au terme de cet accompagnement, il est délivré aux parents ou au représentant légal du mineur une attestation comportant leur engagement solennel à se conformer aux obligations liées à l'exercice de l'autorité parentale.

[...]

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

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

Le maire pourra également saisir le Conseil général. C'est en particulier le cas lorsque les parents ou le représentant légal du mineur refusent sans motif légitime l'accompagnement parental ou l'accomplissent de manière partielle. Dans ce cas le maire saisit le président du Conseil général en vue de la conclusion éventuelle du contrat de responsabilité parentale mentionné à l'article L. 222-4-1 du Code de l'action sociale et de la famille.

[...]

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