

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Direction des libertés publiques
et des affaires juridiques

MINISTÈRE DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES ET DES RELATIONS
AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Direction générale des collectivités locales

**Instruction du Gouvernement du 4 mars 2022
relative à la mise en œuvre des dispositions de la loi n° 2021-646 du 25 mai 2021
pour une sécurité globale préservant les libertés portant sur l'acquisition, l'installation
et l'entretien de dispositifs de vidéoprotection par les collectivités territoriale et leurs
groupements, ainsi que sur l'habilitation du personnel territorial procédant au visionnage**

NOR : TERB2205640J

(Texte non paru au Journal officiel)

*Le ministre de l'intérieur et la ministre de la cohésion des territoires
et des relations avec les collectivités territoriales*

à

*Mmes et MM. les préfets de région
Mmes et MM. les préfets de département*

Pour information : Secrétariat général du ministère de l'intérieur

Références :

Articles L. 132-14, L. 132-14-1 et L. 251-2 du code de la sécurité intérieure

Résumé :

L'article 42 de la loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés a prévu de nouvelles possibilités pour les collectivités territoriales et leurs groupements d'acquérir, d'installer et d'entretenir des dispositifs de vidéoprotection mutualisés. La présente instruction explicite la façon dont les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent mettre en œuvre des systèmes de vidéoprotection à la suite de ces nouvelles dispositions.

Pièce jointe :

Une annexe

L'article L. 251-2 du code de la sécurité intérieure (CSI) prévoit que « *la transmission et l'enregistrement d'images prises sur la voie publique par le moyen de la vidéoprotection peuvent être mis en œuvre par les autorités publiques compétentes* » pour l'une ou plusieurs des onze finalités prévues par ces dispositions :

« 1° La protection des bâtiments et installations publics et de leurs abords ; 2° La sauvegarde des installations utiles à la défense nationale ; 3° La régulation des flux de transport ; 4° La constatation des infractions aux règles de la circulation ; 5° La prévention des atteintes à la sécurité des personnes et des biens dans des lieux particulièrement exposés à des risques d'agression, de vol ou de trafic de stupéfiants ainsi que la prévention, dans des zones particulièrement exposées à ces infractions, des fraudes douanières prévues par le dernier alinéa de l'article 414 du code des douanes et des délits prévus à l'article 415 du même code portant sur des fonds provenant de ces mêmes infractions ; 6° La prévention d'actes de terrorisme, dans les conditions prévues au chapitre III du titre II du présent livre ; 7° La prévention des risques naturels ou technologiques ; 8° Le secours aux personnes et la défense contre l'incendie ; 9° La sécurité des installations accueillant du public dans les parcs d'attraction ; 10° Le respect de l'obligation d'être couvert, pour faire circuler un véhicule terrestre à moteur, par une assurance garantissant la responsabilité civile ; 11° La prévention et la constatation des infractions relatives à l'abandon d'ordures, de déchets, de matériaux ou d'autres objets ».

Le même article dispose qu'un système de vidéoprotection peut également être déployé « *dans des lieux et établissements ouverts au public aux fins d'y assurer la sécurité des personnes et des biens lorsque ces lieux et établissements sont particulièrement exposés à des risques d'agression ou de vol.* »

C'est dans le cadre de ce régime juridique que s'inscrivent les nouvelles possibilités, prévues par l'article 42 de la loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés, permettant aux collectivités territoriales et à leurs groupements d'acquérir, d'installer et d'entretenir des dispositifs de vidéoprotection mutualisés.

La présente instruction explicite la façon dont les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent mettre en œuvre de telles dispositions.

1. Identification des collectivités territoriales et de leurs groupements pouvant acquérir, installer et entretenir un dispositif de vidéoprotection

L'exploitation et le visionnage des images de la voie publique qui sont issues d'un dispositif de vidéoprotection, dont la ou les finalités sont liées à la surveillance générale de cette voie, relèvent par principe des autorités publiques détentrices du pouvoir de police administrative générale.

1.1 Les communes

Au plan local, seuls le maire et le représentant de l'Etat dans le département disposent d'un pouvoir de police administrative générale, en vertu des articles L. 2212-1, L. 2212-2 et L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Le maire, ainsi chargé d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques (police municipale), est la première autorité publique compétente pour mettre en œuvre, sur son territoire communal, un dispositif de vidéoprotection de la voie publique ou des lieux et établissements ouverts au public répondant à une ou plusieurs des finalités prévues par l'article L. 251-2 du CSI.

Dans ce cadre, une commune peut choisir d'exploiter les images d'un dispositif de vidéoprotection par l'intermédiaire d'un centre de supervision urbaine (CSU). Un tel centre regroupe des équipements immobiliers et mobiliers nécessaires à la vidéoprotection.

Ces équipements peuvent faire l'objet d'une mutualisation entre communes dans le cadre d'une mise en commun d'équipements entre collectivités par voie conventionnelle, tout en garantissant le maintien des compétences de chaque commune et des pouvoirs de police de chaque maire. En application de l'article L. 1311-15 du CGCT, cette mise en commun doit faire l'objet d'une participation financière des communes utilisatrices au bénéfice de la commune propriétaire de l'équipement, selon des modalités de calcul définies par la convention de mise en commun.

S'agissant de la mise en commun entre ces communes des agents procédant au visionnage, elle doit s'inscrire dans le cadre des régimes de mise en commun des policiers municipaux régis par les articles L. 512-1 à 512-3 du CSI.

1.2 Les établissements publics de coopération intercommunale

Depuis la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), qui exercent la compétence relative aux dispositifs locaux de prévention de la délinquance (DLPD), sont autorisés à mettre en œuvre des systèmes de vidéoprotection, sous réserve de l'accord de la commune d'implantation qui reste l'autorité publique compétente au sens de l'article L. 251-2 du CSI. Cette prérogative a depuis été codifiée à l'article L. 132-14 du CSI.

Les EPCI à fiscalité propre étant les seuls EPCI à pouvoir exercer la compétence d'animation et de coordination des DLPD, ils sont les seuls à pouvoir acquérir, installer et entretenir un dispositif de vidéoprotection mutualisé. La compétence relative aux DLPD fait partie des compétences obligatoirement exercées par les communautés d'agglomération (article L. 5216-5 du CGCT), les communautés urbaines (article L. 5215-20 du CGCT) et les métropoles (article L. 5217-2 du CGCT) ; elle est facultative pour les communautés de communes (article L. 5214-16 du CGCT).

La mise en œuvre d'un dispositif de mutualisation de la vidéoprotection au niveau de l'EPCI à fiscalité propre consiste à transmettre à un CSU intercommunal des images captées sur la voie publique ou dans les lieux ouverts au public sur le territoire des communes membres.

Ces images sont ensuite exploitées au travers d'un visionnage et d'un enregistrement centralisés, dans le respect des finalités prévues par l'article L. 251-2 du CSI.

L'article 42 de la loi pour une sécurité globale préservant les libertés ne change pas cette possibilité pour les EPCI (au I de l'article L. 132-14 du CSI modifié). La décision de s'engager dans un dispositif mutualisé de vidéoprotection par l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre est prise selon les règles de vote de droit commun prévues par le CGCT (article L. 5211-1).

1.3 Les syndicats mixtes

L'article 42 de la loi pour une sécurité globale préservant les libertés crée deux nouvelles possibilités pour mutualiser des dispositifs de vidéoprotection entre collectivités territoriales, dans un périmètre plus large que celui de l'EPCI à fiscalité propre d'appartenance, à travers un syndicat mixte (II et III de l'article L. 132-14 du CSI modifié) :

- dans le cadre d'un syndicat mixte fermé défini à l'article L. 5711-1 du CGCT, composé exclusivement de communes et d'EPCI qui exercent la compétence relative aux DLDP ;
- dans le cadre d'un syndicat mixte ouvert restreint défini à l'article L. 5721-8 du CGCT, composé exclusivement de communes, d'EPCI qui exercent la compétence relative aux DLDP, et d'un ou deux conseils départementaux aux territoires limitrophes.

L'acquisition, l'installation et l'entretien de dispositifs de vidéoprotection dans le cadre de ces syndicats nécessitent un double accord : celui de l'ensemble des collectivités et EPCI membres du syndicat pour opérer cette mutualisation, ainsi que celui de chaque commune d'implantation, autorité publique compétente au sens de l'article L. 251-2 du CSI, pour l'installation de moyens de vidéoprotection sur son territoire.

Dans le cas particulier du syndicat mixte ouvert restreint associant par exemple un département, les fonctions de président du syndicat ne peuvent être occupées que par le maire de l'une des communes membres ou le président de l'un des EPCI à fiscalité propre membres (3^e alinéa du III de l'article L. 132-14 modifié). Il s'agit ici de réserver la présidence de ce syndicat, et donc l'autorité hiérarchique qui en découle sur les services, à une autorité dont le rôle en matière de prévention de la délinquance est déjà consacré par le CSI :

- un maire, en ce qu'il détient un pouvoir de police administrative générale ;
- ou un président d'EPCI à fiscalité propre exerçant, de par la loi par transfert des communes, la compétence relative aux DLDP, en ce qu'il peut exercer la présidence du conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance (CISPD) en application de l'article L. 132-13 du CSI.

En dehors de cette condition relative à la présidence du syndicat mixte ouvert restreint, dérogoire à l'article L. 5721-2 du CGCT, les syndicats mixtes de mutualisation de la vidéoprotection doivent respecter les conditions d'organisation et de fonctionnement qui leur sont applicables dans le CGCT.

1.4 Les conseils départementaux et les conseils régionaux

Les conseils départementaux et les conseils régionaux peuvent également constituer des « *autorités publiques compétentes* » au sens de l'article L. 251-2 du CSI, dès lors que cette « *compétence* » est appréciée au regard de la finalité poursuivie par la demande d'installation d'un système de vidéoprotection, en rapport avec les attributions de l'autorité publique réalisant la demande.

Ces collectivités territoriales peuvent ainsi mettre en œuvre un système de vidéoprotection pour la finalité suivante, et seulement celle-ci : « *1° La protection des bâtiments et installations publics et de leurs abords* ». Il s'agit de bâtiments et installations relevant de leur domaine et/ou dont elles assurent la gestion en vertu de leurs compétences respectives (collèges/lycées, routes, bâtiments administratifs).

2. Identification des agents territoriaux habilités et des élus locaux habilités à procéder au visionnage des images issues des systèmes de vidéoprotection mis en œuvre par les collectivités territoriales et leurs groupements¹

2.1 La compétence de principe des agents de police municipale

En application de l'article L. 511-1 du CSI, les agents de police municipale sont par principe chargés de l'exécution, dans les limites de leurs attributions, des « *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* », missions dans lesquelles s'inscrit la vidéoprotection.

Pendant l'exécution de leur mission de visionnage des images issues du dispositif de vidéoprotection relevant du territoire de la ou des communes où ils sont affectés, les agents de police municipale sont placés sous l'autorité de chacun des maires concernés, quel que soit le niveau auquel est mise en œuvre la vidéoprotection (commune, EPCI à fiscalité propre ou syndicat mixte) et quel que soit le propriétaire de la voie publique visionnée.

2.2 Une compétence étendue aux agents territoriaux agréés par le représentant de l'Etat dans le département

L'article 42 de la loi pour une sécurité globale préservant les libertés, en créant un nouvel article L. 132-14-1 du CSI, étend la possibilité de visionnage d'images de la voie publique issues des dispositifs de vidéoprotection aux agents territoriaux des communes et des EPCI à fiscalité propre qui n'appartiennent pas aux cadres d'emplois de la police municipale, ainsi qu'aux agents des syndicats mixtes de mutualisation.

Le pouvoir de contrôle du représentant de l'Etat dans le département est spécifique sur ces nouveaux personnels afin de leur permettre de visionner les images issues d'un dispositif de vidéoprotection :

- ces agents doivent être préalablement agréés individuellement par le représentant de l'Etat dans le département. Dans le cas où le périmètre de la structure de mutualisation concerne le territoire de deux départements, ces agents doivent être agréés par le représentant de l'Etat dans chacun de ces deux départements, s'ils sont amenés à visionner des images pouvant concerner le territoire de chacun de ces départements ;
- cet agrément peut être retiré ou suspendu par le représentant de l'Etat (ou, dans le cas d'une structure de mutualisation concernant le territoire de deux départements, chacun des deux représentants de l'Etat pour les images relevant de son ressort territorial) après consultation de l'autorité employeur (maire, président de l'EPCI à fiscalité propre ou président du syndicat mixte) ;
- en cas d'urgence, l'agrément peut être suspendu par le représentant de l'Etat sans qu'il soit procédé à cette consultation.

Pendant l'exécution de leur mission de visionnage des images issues du dispositif de vidéoprotection, ces agents sont placés sous l'autorité exclusive du maire de la commune dont ils visionnent les images, sauf dans la situation suivante : lorsque le dispositif est mutualisé au niveau d'un syndicat mixte ouvert restreint et pendant le visionnage des images prises sur

¹ Il convient également de rappeler que le visionnage d'images de systèmes de vidéoprotection de la voie publique ne peut être délégué à des tiers prestataires privés, y compris dans le cas où la vidéoprotection est mise en œuvre par des commerçants aux abords de leurs bâtiments et installations en application du 14^e alinéa de l'article L. 251-2 (seuls les agents mentionnés au 2^e alinéa de l'article L. 252-2 et à l'article R. 252-12 du CSI peuvent visionner les images dans ce cas). En revanche, le visionnage des images prises dans les lieux et établissements ouverts au public vidéoprotégés peut être délégué à une personne privée ou publique aux fins et conditions prévues par l'article L. 251-2 du CSI (13^e alinéa).

le domaine public départemental, les agents issus du syndicat sont placés sous l'autorité exclusive du président du conseil départemental. Ce pouvoir d'instruction, lié au pouvoir de police du président du département concernant la gestion du domaine départemental (article L. 3221-4 du CGCT), s'applique donc uniquement lorsque les agents du syndicat mixte procèdent au visionnage d'images prises sur la voie publique rattachée aux biens immobiliers du ou des départements membres (routes départementales, abords des bâtiments administratifs, des collèges et des terrains).

Aucune prérogative judiciaire n'est octroyée à ces agents agréés pour constater des infractions par procès-verbal (article L. 132-14-1 du CSI). Cette compétence reste, au niveau local, du ressort des agents de police judiciaire adjoints que sont les agents de police municipale, ainsi que les contrôleurs et agents de surveillance de Paris et, dans certains cas, les gardes champêtres et les agents de la ville de Paris chargés d'un service de police.

2.3 Les élus locaux

En tant qu'autorité de police municipale, officier de police judiciaire (article 16 du code de procédure pénale) et autorité fonctionnelle sur les agents de visionnage, le maire a le pouvoir de visionner les images concernant son territoire qui sont issues de tout dispositif de vidéoprotection. Les adjoints qui sont délégués d'attributions de police municipale peuvent également visionner ces images dans ce cadre.

3. Les modalités d'organisation et de financement des dispositifs de vidéoprotection mutualisés

Deux conventions obligatoires sont prévues dans le cadre de la mutualisation des dispositifs de vidéoprotection, que celle-ci soit réalisée au niveau de l'EPCI à fiscalité propre ou d'un syndicat mixte.

3.1 La convention conclue entre la structure de mutualisation et chacun des membres concernés par le dispositif de vidéoprotection mutualisé

Cette convention doit en premier lieu fixer les modalités de mutualisation relatives à l'acquisition, l'installation, l'entretien et la mise à disposition des dispositifs de vidéoprotection auprès des collectivités membres. La convention peut notamment régir la répartition et les modalités de versement des moyens financiers alloués au dispositif par les membres (dépenses de personnel, d'investissement et de fonctionnement).

La convention doit en second lieu régler les modalités de la mise à disposition du personnel chargé du visionnage des images issues du dispositif de vidéoprotection.

Le personnel chargé du visionnage des images issues du dispositif de vidéoprotection peut varier en fonction du dispositif de mutualisation de vidéoprotection envisagé. Les différentes possibilités de mise à disposition de personnel habilité à visionner les images issues de tels dispositifs sont exposées dans le tableau annexé à la présente note.

3.2 La convention conclue entre la structure de mutualisation et les services de l'Etat

Cette convention, qui définit les modalités d'intervention des forces de sécurité nationales au sein du dispositif de mutualisation, doit conduire à renforcer la coopération entre les collectivités territoriales et leurs groupements et l'Etat en créant une base juridique organisant notamment la transmission des images entre l'EPCI à fiscalité propre ou le syndicat mixte et la police ou la gendarmerie nationales.

Cette convention doit être élaborée en cohérence avec les conventions de coordination des interventions de la police municipale et des forces de sécurité de l'Etat, qui sont conclues au niveau communal ou intercommunal en application des articles L. 512-4 à L. 512-7 du CSI.

L'exploitation d'images issues de dispositifs de vidéoprotection s'inscrit dans le régime juridique défini par l'article L. 251-2 du CSI, que le système soit installé et entretenu par une commune, un EPCI à fiscalité propre ou un syndicat mixte. Ces structures doivent donc respecter les exigences et garanties prévues par les articles L. 251-1 à L. 255-1 et R. 251-1 à R. 253-4 du CSI : dépôt d'un dossier de demande d'autorisation d'installation, règles de mise en œuvre, de contrôle et de droit d'accès. Toute installation d'un système de vidéoprotection dans un lieu public reste, par principe, subordonnée à une autorisation du représentant de l'Etat dans le département, donnée après avis de la commission départementale de la vidéoprotection (article L. 252-1 du CSI).

Nous vous remercions de veiller à la bonne application de ces dispositions et de nous signaler toute difficulté d'application de la présente instruction.

Fait le 4 mars 2022.

Gérald DARMANIN

Jacqueline GOURAULT

ANNEXE

Tableau synthétique des agents habilités à visionner des images issues des dispositifs de vidéoprotection mis en œuvre par les collectivités territoriales et leurs groupements pour la surveillance de la voie publique

Structure portant le CSU	Policiers municipaux recrutés par une commune ²	Policiers municipaux mis en commun par une convention entre communes (article L. 512-1 du CSI)	Policiers municipaux recrutés par un syndicat de communes (article L. 512-1-2 du CSI)	Policiers municipaux recrutés par un EPCI-FP (article L. 512-2 du CSI)	Agents territoriaux agréés par le représentant de l'Etat dans le département (article L. 132-14-1 du CSI)	Agents départementaux	Agents régionaux	Agents de la police ou de la gendarmerie nationales
Commune	✓	✓ (sous réserve des modalités de la convention de mise en commun)	✓ (sous réserve des statuts du syndicat)	✓ (sous réserve des modalités de la convention de mise en commun)	✓	Non	Non	✓ (en fonction des modalités de la convention de coordination)
EPCI à fiscalité propre (EPCI-FP)	✓ (pour les images prises sur leur commune)	✓ (sous réserve des modalités de la convention de mise en commun, et uniquement les policiers municipaux mis à disposition de communes membres de l'EPCI-FP)	✓ (sous réserve des statuts du syndicat, et uniquement les policiers municipaux mis à disposition de communes membres de l'EPCI-FP)	✓	✓ (agents territoriaux de la commune ou de l'EPCI-FP)	Non	Non	✓ (en fonction des modalités de la convention de coordination)
Syndicat mixte fermé	✓ (pour les images prises sur leur commune)	✓ (sous réserve des modalités de la convention de mise en commun, et uniquement les policiers municipaux mis à disposition de communes membres du syndicat mixte fermé)	✓ (sous réserve des statuts du syndicat, et uniquement les policiers municipaux mis à disposition de communes membres du syndicat mixte fermé)	✓ (- si l'EPCI-FP est membre du syndicat mixte fermé : tous les policiers municipaux recrutés par l'EPCI-FP ; - si seules certaines communes de l'EPCI-FP sont membres du syndicat mixte fermé : uniquement les policiers municipaux mis à disposition de communes membres du syndicat mixte fermé)	✓ (agents territoriaux de la commune, de l'EPCI-FP membre ou du syndicat mixte fermé)	Non	Non	✓ (en fonction des modalités de la convention de coordination)
Syndicat mixte ouvert restreint	✓ (pour les images prises sur leur commune)	✓ (sous réserve des modalités de la convention de mise en commun, et uniquement les policiers municipaux mis à disposition de communes membres du syndicat mixte ouvert restreint)	✓ (sous réserve des statuts du syndicat, et uniquement les policiers municipaux mis à disposition de communes membres du syndicat mixte ouvert restreint)	✓ (- si l'EPCI-FP est membre du syndicat mixte ouvert restreint : tous les policiers municipaux recrutés par l'EPCI-FP ; - si seules certaines communes de l'EPCI-FP sont membres du syndicat mixte ouvert restreint : uniquement les policiers municipaux mis à disposition de communes membres du syndicat mixte ouvert restreint)	✓ (agents territoriaux de la commune, de l'EPCI-FP membre ou du syndicat mixte ouvert restreint)	✓ (pour les images prises sur le domaine public départemental uniquement)	Non	✓ (en fonction des modalités de la convention de coordination)
Conseil départemental³	✓ (pour les images prises sur leur commune)	✓ (sous réserve des modalités de la convention de mise en commun, et uniquement les policiers municipaux mis à disposition de communes situées dans le département)	✓ (sous réserve des statuts du syndicat, et uniquement les policiers municipaux mis à disposition de communes situées dans le département)	✓ (sous réserve des modalités de la convention de mise en commun, et uniquement les policiers municipaux mis à disposition de communes situées dans le département)	✓ (agents territoriaux du syndicat mixte ouvert restreint)	✓	Non	✓
Conseil régional⁴	✓ (pour les images prises sur leur commune)	✓ (sous réserve des modalités de la convention de mise en commun, et uniquement les policiers municipaux mis à disposition de communes situées dans la région)	✓ (sous réserve des statuts du syndicat, et uniquement les policiers municipaux mis à disposition de communes situées dans la région)	✓ (sous réserve des modalités de la convention de mise en commun, et uniquement les policiers municipaux mis à disposition de communes situées dans la région)	Non	Non	✓	✓

² Ainsi qu'agents de la ville de Paris chargés d'un service de police, contrôleurs et agents de surveillance de Paris.

³ Pour ce qui concerne les images du domaine public départemental issues de dispositifs de vidéoprotection installés par les conseils départementaux eux-mêmes sur le fondement des dispositions du 1° de l'article L. 251-2 du CSI.

⁴ Pour ce qui concerne les images du domaine public régional issues de dispositifs de vidéoprotection installés par les conseils régionaux eux-mêmes, sur le fondement des dispositions du 1° de l'article L. 251-2 du CSI.