

VIDÉOSURVEILLANCE, VIDÉOPROTECTION : QUI PROTÈGE LES LIBERTÉS ?

par Gabriel Benesty,

Avocat au Barreau de Paris,

ancien membre du bureau de l'Association Nationale des Villes Vidéosurveillées.

Depuis quelques années, la vidéosurveillance connaît un accroissement exponentiel au nom du besoin de sécurité, de lutte contre le crime et le terrorisme. Ce développement n'est pas, cependant, sans poser des questions sur le droit au respect de la vie privée et plus généralement des libertés individuelles. Or la législation actuelle ne garantit pas de manière satisfaisante la protection de ces libertés. Et le projet « LOPPSI 2 » examiné actuellement au Parlement, malgré les affichages gouvernementaux, n'apporte que très peu d'avancées en matière de contrôle de l'usage de la vidéosurveillance.

De l'ère de la « vidéosurveillance » à celle de la « vidéoprotection »

Il y a peu de temps encore, pour la majorité des citoyens, la présence d'une caméra était l'expression d'une défiance de la part de l'employeur, du commerçant ou de l'édile local. La caméra n'apparaissait ostensiblement que pour défendre les intérêts patrimoniaux de son propriétaire suspicieux vis-à-vis de tous. A cette paranoïa supposée était associé, au mieux un voyeurisme et au pire, une volonté de contrôle des agissements. La vidéosurveillance n'était pas là pour protéger mais pour espionner au seul bénéfice de son exploitant. Elle constituait dès lors un instrument d'atteinte à la vie privée que notre droit protège tant dans l'intimité de l'espace privé que sur le lieu de travail ou sur la voie publique [1]. Pour permettre à chacun de protéger sa vie privée de ce regard étranger, il paraissait suffisant d'imposer une obligation d'information des zones couvertes par une caméra. Ainsi averti, chaque citoyen pouvait ne laisser paraître dans ces zones que les informations ne relevant pas de la vie privée. A défaut d'information préalable, les juridictions en déduisaient une nécessaire atteinte à la vie privée et écartaient l'utilisation des informations recueillies par une caméra, par exemple, à l'appui d'un licenciement [2].

Cette conception de la vidéosurveillance et des risques qu'elle génère pour les citoyens reposaient sur une organisation dispersée de caméras ne couvrant que des zones limitées et spécifiques à chaque propriétaire ou gestionnaire d'espace public ou privé.

Dans les lieux publics, le ministère de l'Intérieur, et plus généralement l'Etat, n'avait manifesté de 1995 à 2005 que peu d'intérêt pour l'outil « vidéosurveillance », au

point de laisser le champ libre aux autres acteurs publics, tels qu'exploitants de réseau de transports, d'équipements publics et collectivités locales.

Une loi n°95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité étendait la vidéosurveillance mais en la limitant à la protection des bâtiments et installations publics et leurs abords, la sauvegarde des installations utiles à la défense nationale, la régulation du trafic routier, la constatation des infractions aux règles de la circulation ou la prévention des atteintes à la sécurité des personnes et des biens dans des lieux particulièrement exposés à des risques d'agression ou de vol. Les opérations de vidéosurveillance sur la voie publique devaient être réalisées de telle sorte qu'elles ne visualisaient pas les images de l'intérieur des immeubles d'habitation ni celles de leurs entrées. Le public devait être informé de manière claire et permanente de l'existence du système de vidéosurveillance et de l'autorité ou de la personne responsable. L'installation du système ne pouvait se faire qu'après avis d'une commission départementale et autorisation du Préfet.

La qualité technique d'alors était pour beaucoup dans cette attitude : image de mauvaise qualité, en noir et blanc, stockage sur bande magnétique, cadencement trop grand des images enregistrées aboutissant à une succession de photographies.

Finalement, malgré l'orientation sécuritaire de la loi du 21 janvier 1995, la vidéosurveillance permettait de « regarder » et pas de « voir » : elle ne permettait d'identifier ni les personnes ni les faits, au point que les services locaux de police refusaient d'être rendus destinataires des images des réseaux municipaux.

La vidéosurveillance restait donc l'instrument de ceux qui ne disposaient pas des forces de police nécessaires à la protection des personnes ou le gardiennage des bâtiments, au point que le nombre de caméras publiques relevant de la loi du 21 janvier 1995 représentait moins de 3% du nombre total de caméras en France, en incluant dans ce pourcentage celles exclusivement dédiées, comme à Paris, à la gestion de la circulation.

Deux faits ont changé la donne

Le premier est l'attentat de Londres, en juillet 2005, et la diffusion des images (de mauvaise qualité) des porteurs de bombe avant leur crime. Elles n'ont rien empêché, mais elles ont permis à la population de « mettre des visages » sur les faits, de visualiser le terrorisme. La vidéosurveillance a trouvé son utilité, au moins politique, et suscité une adhésion de la population.

Le second est l'évolution technologique vers le « tout numérique » avec des équipements accessibles financièrement et permettant, outre la collecte d'images, l'incorporation d'informations d'indexation (jour, heure et lieux pour les plus simples) ou l'identification d'éléments, tels que le numéro de plaque d'immatriculation. La numérisation a permis également d'accroître la capacité de stockage des informations.

Les systèmes sont donc capables désormais de « voir », de conserver et de sélectionner l'information.

Depuis, il n'est pas un mois sans que des annonces se succèdent sur le développement de la vidéosurveillance et de ses usages, en lui préférant le néologisme de « Vidéo-protection », terme sans doute plus rassurant et devant marquer la nouvelle mission prétendument dévolue à cet outil.

Parallèlement à cette évolution sémantique, il est certain que les français sont de moins en moins hostiles à la présence des caméras [3] car confiants dans leur rôle dissuasif. La menace d'une atteinte à la vie privée ou aux libertés individuelles est reléguée derrière les risques présumés d'agression, voire même d'attentat.

Nous évoluerions donc d'une vidéosurveillance d'espace et de bien à une « vidéoprotection » des personnes. Cet objectif justifierait et nécessiterait une multiplication du nombre de caméras et un maillage des systèmes afin de prétendre à l'efficacité annoncée.

Mais, une telle évolution peut-elle se faire sans évolution de la législation et ce d'autant que le cadre juridique de la vidéosurveillance n'est toujours pas clairement établi lorsque les caméras visent la voie publique et les lieux ouverts au public ?

Le projet LOPPSI 2 élargit le champ de la vidéosurveillance sans renforcer le contrôle de son usage

Le projet de loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure dit « LOPPSI 2 » débattu actuellement au Parlement [4] ne semble pas vouloir entreprendre cette démarche d'une refonte totale de la législation applicable alors que les usages et la destination des systèmes de vidéosurveillance ont profondément évolué. Les débats dont la presse se fait l'écho apparaissent pourtant comme une remise à plat de l'organisation. Toutefois, sauf surprise, le texte en débat ne s'oriente pas vers une modification fondamentale de l'organisation actuelle du contrôle des systèmes de vidéosurveillance.

Aujourd'hui, la vidéosurveillance apparaît pour l'Etat comme un outil utile et fiable qu'il convient de développer et favoriser par des projets propres (« plan 1 000 caméras » de la préfecture de police de Paris), par des aides financières (Fond Interministériel de Prévention de la Délinquance), et par la collecte systématique d'images auprès des équipements existants des collectivités locales, des exploitants de réseaux de transports ou d'infrastructures (obligation d'installation de systèmes ou de moniteurs déportés dans les services de police et de gendarmerie, voire prochainement des douanes dans le cadre de la LOPPSI 2).

Progressivement, la vidéosurveillance urbaine morcelée entre différentes autorités publiques devient un outil de police d'Etat qui toutefois n'en assure pas la responsabilité, mais en autorise la mise en place.

Cette évolution crée l'inquiétude de voir l'Etat, principal bénéficiaire de la vidéosurveillance, assurer à travers ses agents, les préfets, la régulation du recours à cet outil.

Face à ce constat, deux voies peuvent être adoptées dans un Etat démocratique.

La première consiste à considérer que l'activité de police – administrative [5] ou judiciaire [6] - est une activité régaliennne par excellence et que la gestion des outils de cette police dans les espaces publics, et notamment la vidéosurveillance urbaine, doit se faire dans une organisation transparente mais néanmoins interne à l'Etat.

La seconde regarde la vidéosurveillance dans ses effets et dans les informations qu'elle permet de collecter sur les individus lorsqu'ils se trouvent dans l'espace public où s'exprime nécessairement leur vie privée (rencontres, lieux fréquentés, emploi du temps...). Dans ces circonstances, la vidéosurveillance urbaine est susceptible de tels dangers pour les libertés individuelles que le contrôle ne saurait échoir à son

principal bénéficiaire, l'Etat. Il doit exister un contre pouvoir afin de permettre le juste équilibre entre les besoins de sécurité publique et la protection des libertés individuelles.

La vidéosurveillance urbaine n'est pas le premier outil de police à susciter l'opposition de ces deux thèses mais le débat inclut des spécificités propres à ce moyen. Il n'est pas comparable à celui des interceptions de communications où la nature privée et confidentielle des échanges ne fait pas de doute et requiert une autorisation extérieure au service de police [7]. Il est aussi différent de celui de la collecte d'information génétique ou biométrique effectuée généralement avec l'information préalable du citoyen [8] et dont il ne peut être rien affirmer, déduire ou supposer sur l'intimité de la personne.

La vidéosurveillance, comme toutes les surveillances électroniques, est ignorée de celui qui en est l'objet et, de plus, elle rompt l'anonymat dont nous bénéficions aujourd'hui dans nos déplacements dans la sphère publique. Il ne s'agit pas de l'anonymat au sens étymologique, mais de celui que garantit le désintérêt que provoque à tout autre nos actes quotidiens, ceux qui pris individuellement, ne marquent aucune définition de notre personne mais qui, mis bout à bout, retracent notre identité sociale. La vidéosurveillance est le seul outil capable de fournir simplement cette identité.

Cette capacité de la vidéosurveillance est toutefois bien loin de l'usage constaté au quotidien, notamment dans les collectivités locales où la prévention et la constatation d'infractions ou de dégradations de biens sont les objectifs premiers.

Cette limitation dans les usages n'est toutefois aujourd'hui que le résultat d'un nombre limité de caméra que les initiatives locales et gouvernementales voudraient désormais multiplier.

Car les outils juridiques sont, eux, déjà disponibles pour accroître « l'efficacité » de la vidéosurveillance

La loi du 21 janvier 1995, modifiée en 2006, réserve la possibilité de recours à la vidéosurveillance exclusivement pour des activités de police. Il est encore aujourd'hui impossible de formuler une demande d'autorisation préfectorale pour un système qui aurait une vocation exclusive de protection civile, comme par exemple pour la défense incendie dans les massifs forestiers ou la prévention des crues.

A l'initiative des parlementaires sur la LOPPSI 2, le projet de loi devrait cependant évoluer afin de permettre le recours à la « vidéoprotection » pour « La prévention des risques naturels ou technologiques » [9] et « Le secours aux personnes et la défense contre l'incendie » [10].

En second lieu, le « territoire » d'un unique système tend à s'accroître. De systèmes parcellaires relevant d'un maire ou d'un exploitant de réseau de transports ou d'infrastructures, la législation autorise désormais des systèmes intercommunaux ou une mutualisation entre autorités des centres de supervision urbains (CSU).

Mais enfin et surtout, alors même qu'aucune infraction n'est recherchée ou même suspectée, l'accès aux images est autorisé – voire même imposé – au profit des services de police nationale et de gendarmerie dans le cadre d'une police dite « administrative », par opposition à la police judiciaire qui s'exerce sous contrôle des magistrats.

Cette capacité d'accès, donnée à tout moment à la police administrative, à l'ensemble des images collectées par des systèmes *a priori* indépendants techniquement et dans leur origine, crée un véritable maillage et croisement d'informations.

Ce maillage qui conditionne l'efficacité de la vidéosurveillance, est particulièrement utile pour la recherche des auteurs d'infractions. Mais il constitue un risque manifeste pour les libertés individuelles en cas de dévoiement de la police administrative.

Or aujourd'hui, l'installation d'un système de vidéosurveillance dépend du seul pouvoir du préfet, c'est-à-dire, du principal représentant de la police administrative de l'Etat dans les départements.

Le projet de LOPPSI 2 propose d'accroître ce pouvoir en autorisant les préfets à se substituer aux Maires et aux Conseils Municipaux qui refuseraient la création de systèmes municipaux jugés nécessaires par l'Etat !

Si en 1995 au regard des usages locaux de la vidéosurveillance par des autorités non étatiques, il pouvait être admis que l'Etat, représenté par les préfets, constitue un rempart adapté pour les libertés publiques et assure le contrôle de ce moyen, l'évolution des techniques et de la réglementation s'opposent désormais à ce choix.

Quelle autorité pour contrôler l'usage de la vidéosurveillance ?

Les risques de la vidéosurveillance ne résident pas dans sa capacité à établir les infractions et à identifier leurs auteurs mais dans ses usages en matière de police administrative notamment par les services d'Etat. Il devrait donc être normal, dans une organisation politique basée sur un équilibre des pouvoirs, de rechercher dans un organe indépendant de l'Etat le protecteur des libertés individuelles.

La CNIL est-elle l'autorité adaptée pour ce contrôle ? En l'état de notre législation et du rôle précis dévolu à la CNIL, la réponse est, à notre sens, négative. La CNIL n'est pas l'institution de défense générale des libertés publiques et des libertés individuelles.

Son rôle est certes d'assurer que les données à caractère personnel ne soient pas utilisées au dépend des citoyens et de manière disproportionnée au regard des objectifs d'intérêt public poursuivis, mais la vidéosurveillance est, avant tout enregistrement constitutif de données, un moyen instantané – en temps réel - de « voir ».

Il n'apparaît alors pas de la compétence actuelle de la CNIL de définir et d'apprécier les lieux où la vidéosurveillance peut être établie, supprimée ou renforcée.

Pour sa part, la Commission Nationale de la vidéosurveillance, créée en 2007 [\[11\]](#), n'offre pas les garanties requises pour assurer les citoyens d'un contrôle indépendant des gestionnaires de systèmes et des usages.

Composée de 20 membres, elle est marquée par une prédominance des institutions qui ont recours à la vidéosurveillance et des représentants des exploitants des systèmes. Aucun magistrat, aucun citoyen ou organisation non gouvernementale spécialisée dans le domaine des droits de l'homme n'en fait partie.

Nous sommes loin de la composition d'une autorité indépendante comme la Commission nationale consultative des droits de l'homme qui réunit l'ensemble des acteurs concernés par une question de liberté.

Dans ses pouvoirs, la Commission Nationale de la vidéosurveillance n'a aujourd'hui qu'un rôle consultatif. Elle n'est pas un organe de contrôle des décisions préfectorales en matière de vidéosurveillance. Elle ne dispose d'aucun pouvoir d'enquête sur la collecte ou les usages des images et, *a fortiori*, ne peut prononcer aucune sanction.

Le projet de LOPPSI 2 n'apporte que quelques améliorations. D'abord, dans la composition, avec l'arrivée, à l'initiative des députés, de deux magistrats nommés par le 1er Président de la Cour de Cassation. Toutefois, le reste des membres sont pour l'essentiel les bénéficiaires des images et les citoyens sont toujours absents. Ensuite, il est reconnu à la Commission Nationale un pouvoir d'enquête, mais limité au respect des dispositions des arrêtés préfectoraux d'autorisation d'installation et qui ne peut aboutir qu'à des recommandations adressées aux préfets.

En matière de protection des libertés publiques, on pense ensuite inévitablement au rôle des magistrats de l'ordre judiciaire et plus particulièrement à ceux du siège [12].

C'est d'ailleurs la voie qu'avait choisie le législateur en donnant la présidence des Commissions départementales des systèmes de vidéosurveillance, instituées par la loi du 21 janvier 1995, à l'un de ces magistrats nommé par le Premier Président de la Cour d'Appel du ressort du système.

Dotées de pouvoirs d'enquête et de contrôle, les Commissions Départementales comptent à côté de ce magistrat du siège, un maire du département désigné par l'association départementale des maires, un représentant désigné par les chambres de commerce et d'industrie et une personnalité choisie par le préfet [13].

Mais ces commissions présentent l'inconvénient de ne bénéficier que d'une vision départementale de la vidéosurveillance alors que l'évolution vers un maillage des systèmes au profit des forces de sécurité intérieure nécessite une appréhension au niveau national.

Bien que le projet de LOPPSI 2 prétende accroître la protection de la vie privée face à la vidéosurveillance, il n'esquisse aucune proposition pour offrir aux citoyens un organisme indépendant de contrôle des systèmes dont certains pourraient désormais être gérés par des sociétés privées.

Les évolutions techniques et l'extension des usages de vidéosurveillance en matière de police administrative plaident pourtant pour une remise à plat du système actuel d'autorisation(s) et/ou de déclaration préalable afin qu'un contrôle indépendant au niveau national puisse voir le jour à côté de la CNIL, dont la compétence en matière de contrôle du traitement des enregistrements n'a pas lieu d'être remise en cause.

Par exemple, il pourrait être imaginé : un transfert de la compétence d'autorisation d'établissement aux commissions départementales ou, *a minima*, la nécessité d'un avis favorable de ces commissions préalablement à l'autorisation préfectorale ; un pouvoir de sanction accordé aux commissions départementales et nationales de vidéosurveillance ; une saisine directe par les citoyens des commissions départementales et nationale ; un contrôle par la Commission Nationale des accès et des usages des images par les services de police et de gendarmerie.

Cela supposerait un tout autre projet de loi portant un cadre clair et réellement protecteur des citoyens pour le développement d'un outil qui dispose d'un potentiel dépassant les seules questions de sécurité intérieure.

[1] Notamment l'article 9 du Code civil : « Chacun a droit au respect de sa vie privée. Les juges peuvent, sans préjudice de la réparation du dommage subi, prescrire toutes mesures, telles que séquestre, saisie et autres, propres à empêcher ou faire cesser une atteinte à l'intimité de la vie privée : ces mesures peuvent, s'il y a urgence, être ordonnées en référé. »

[2] Cour de Cassation, chambre sociale, 20/11/91, BC V n°519 : « si l'employeur avait le droit de contrôler et de surveiller l'activité de ses salariés pendant le temps de travail, tout enregistrement, quels qu'en soient les motifs, d'images ou de paroles à leur insu, constituait un mode de preuve illicite ».

[3] Etude IPSOS 2 et 3 novembre 2007 : 78% de réponses « favorable » à la question « Vous, personnellement, êtes-vous très favorable, plutôt favorable, plutôt défavorable ou très défavorable au développement de la vidéosurveillance dans les lieux publics pour lutter contre l'insécurité et le terrorisme ? » et 66% de « Oui » à la question « Vous, personnellement, vous sentez-vous davantage en sécurité dans un lieu public lorsqu'il est équipé de caméras de vidéosurveillance ? »

[4] Le projet de loi revient en 2ème lecture à l'Assemblée nationale le 14 décembre 2010. Il traite de diverses mesures de sécurité telles que la sécurité routière, la cybercriminalité, la vidéosurveillance, l'intelligence économique et les agences de renseignement, les fichiers de police, les écoutes téléphoniques, le contrat de responsabilité parental...

[5] Police administrative : vise à prévenir les troubles à l'ordre public (maintien de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité publique). Elle est exercée et contrôlée principalement par le Premier Ministre, le Ministre de l'intérieur et les Préfets.

[6] Police judiciaire : chargée de constater les infractions à la loi pénale, d'en rassembler les preuves et d'en rechercher les auteurs. Elle exerce ses missions sous les ordres et le contrôle soit du Parquet (enquête préliminaire) soit d'un Juge d'instruction.

[7] Interceptions judiciaires ordonnées par un magistrat ou administratives sous contrôle de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS). Voir articles 13 et s. de la loi n°91-646 du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances émises par la voie des communications électroniques.

[8] Article 706-54 et s. du code de procédure pénale.

[9] Voir article 17 du projet de LOPPSI 2 voté par l'Assemblée nationale le 16 février 2010

[10] Amendement de l'article 17 voté par le Sénat le 10 septembre suivant.

[11] Créée par le décret n°2007-916 du 15 mai 2007

[12] Les magistrats du siège (les juges) sont inamovibles, par opposition aux magistrats du parquet (procureur de la République), placés sous l'autorité du Garde des sceaux,

[13] Article 7 du décret n°96-926 du 17 octobre 1996.