

# La vidéosurveillance est-elle conciliable avec la liberté de circulation ?

Par Claudine Guerrier  
Enseignant-chercheur  
Institut national des télécommunications

E-mail : [claudine.guerrier@int-evry.fr](mailto:claudine.guerrier@int-evry.fr)

Avec le développement des technologies de l'information et de la communication à la fin du vingtième siècle et au début du vingt-et-unième siècle, les personnes publiques et privées se sont fixées comme objectif de contrôler le corps social contre tout danger extérieur. Pendant quelques années et surtout dans les deux années qui suivirent les attentats du 11 septembre 2001 aux USA, ces objectifs recueillirent un assentiment quasi unanime. Depuis lors, tandis que les mesures de contrôle ne cessent de s'accroître, les organisations de défense des libertés individuelles mettent en garde contre l'uniformisation de la société et de la société civile. De façon concomitante, en juillet 2007, en France, deux événements apportent un éclairage significatif sur cette dichotomie. Le 8 juillet 2007, le président Sarkozy fait savoir<sup>1</sup> qu'il a demandé à la ministre de l'intérieur de « réfléchir à un vaste plan d'installation de caméras dans nos réseaux de transports en commun » pour combattre le risque terroriste. Le 26 juillet 2007, la ministre de l'Intérieur indique que la vidéosurveillance sera développée dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation de la Sécurité intérieure<sup>2</sup>.

Le 9 juillet 2007, la CNIL<sup>3</sup> publie son rapport annuel 2006<sup>4</sup>, où elle met en garde contre une société de surveillance qui menace « la protection des données et de nos libertés ». Les deux procédés les plus couramment et de plus en plus fréquemment utilisés sont la vidéosurveillance et la biométrie.

La vidéosurveillance tend à protéger l'ordre public. C'est un système technologique de surveillance utilisant des caméras qui peut être retenu, mis en place dans des lieux publics<sup>5</sup> aux finalités de prévention, voire de répression des infractions. Ce système comprend généralement plusieurs caméras vidéo reliées en télévision de circuit fermé (TVCF). Les images sont envoyées vers un moniteur central de télévision et/ou enregistrées. Certains systèmes vidéo reconnaissent automatiquement les plaques d'immatriculation des véhicules, d'autres systèmes surveillent les flux de circulation ; dans la majorité des cas, l'installation de TVCF comporte plusieurs caméras reliées à une salle de contrôle dans laquelle des opérateurs visualisent une rangée d'écrans de télévision. Ceci induit l'intervention d'une personne physique afin de visualiser les moniteurs ou visionner l'enregistrement.

La vidéosurveillance doit se concilier avec le respect de la vie privée. Il est un autre droit de l'homme qui pose question quand est pratiquée la vidéosurveillance : il s'agit de la liberté de circulation. L'OMC garantit la liberté de circulation des marchandises et des services, la transparence, l'interdiction du protectionnisme. L'Union européenne, et ceci depuis le traité de Rome, se fonde sur la liberté de circuler des marchandises, des services, des personnes. Les personnes physiques sont à la fois des agents économiques et des citoyens. L'article treize de la Déclaration universelle des droits de l'homme<sup>6</sup> garantit la liberté d'aller et de venir. Cet article treize devient l'icône de la liberté de circuler<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> Entretien au « Journal du dimanche ».

<sup>2</sup> LOPSI.

<sup>3</sup> Commission nationale de l'informatique et des libertés.

<sup>4</sup> Rapport de la CNIL 2006, juillet 2007, La documentation française.

<sup>5</sup> Il peut s'agir aussi de lieux privés, par exemple les sociétés commerciales ne recevant pas de public, mais ce cas ne présente qu'un intérêt secondaire pour notre problématique.

<sup>6</sup> ONU, 1948. Article treize : « 1/ Toute personne a le droit de circuler librement et de choisir sa résidence à l'intérieur d'un Etat. 2/ Toute personne a le droit de quitter tout pays, y compris le sien et de revenir dans son pays ».

<sup>7</sup> Cf : Centre Article treize à l'Université du Québec à Montréal (UQAM).

D'autres textes de base du droit humanitaire se réfèrent à la liberté de circuler. La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme du Conseil de l'Europe mentionne cette liberté fondamentale dans son protocole numéro quatre<sup>8</sup>. Le Pacte international des droits civils proclame la liberté de circuler<sup>9</sup> : il reprend presque mot pour mot l'article treize de la Déclaration universelle des droits de l'homme tout en abordant un nouveau thème, la possibilité de l'expulsion et la protection contre cette menace. Au niveau de l'Union européenne, la Charte des droits fondamentaux<sup>10</sup> a tiré les leçons des conventions antérieures et s'est vu incorporée au traité constitutionnel, rejeté, par voie de référendum, en France et aux Pays-Bas<sup>11</sup>. Remarquons cependant que la liberté de circuler et de séjourner concédée aux migrants en situation régulière n'est pas une obligation (« est ») mais une possibilité (« peut »). Cette restriction est parfois lourde de conséquences.

La consultation de travaux préparatoires<sup>12</sup> révèle, selon Mme Monique Chemillier-Gendreau, la volonté persistante de certains Etats d'écartier un droit général à l'immigration, avec mise en cause de la liberté de circuler. Des restrictions à la liberté de circuler sont admises par la doctrine notamment lorsqu'elles s'appuient sur le concept de « sécurité nationale ». L'interprétation de cette notion ne doit pas déboucher sur des abus. Mme Monique Chemillier-Gendreau insiste : « la « *sécurité nationale* » désignée par le Pacte international des droits civils comme une des causes possibles de ce droit... ne sera pas interprétée de manière incompatible avec la notion autrement enthousiasmante de « *bien-être général dans une société démocratique* » introduite en 1948 par la Déclaration. Pour Mme Monique Chemillier-Gendreau, la notion de libre circulation est « *l'idée d'un bien public commun à l'échelle internationale* », qui s'oppose aux restrictions nationales.

En fait, la liberté de circuler s'arrête là où s'imposent le souci de l'ordre public, la volonté de sécurité. Selon le Petit Larousse, « *la sécurité est la situation dans laquelle quelqu'un n'est exposé à aucun danger, aucun risque* » ; c'est aussi « *la situation de quelqu'un qui se sent à l'abri de tout danger* ». Ces deux notions renvoient à deux perspectives. La première est objective : elle peut s'appliquer au monde du travail, de l'industrie, des services. Elle est un enjeu. La finalité est claire : il convient de parvenir à éviter le danger ou le risque pour gagner la sécurité. Le danger est un risque, et le risque est un danger. La sécurité doit également se mettre au service de l'intérêt général. Les deux concepts se trouvent résumés dans la « sécurité publique ». Selon le Petit Larousse, la sécurité publique est « *l'ensemble des conditions que l'Etat doit assurer pour permettre à ses citoyens de vivre en paix* ». L'intérêt public prime dans tous les domaines où la sécurité des collectivités est menacée.

La vidéosurveillance, arguera-t-on, n'empêche personne de se déplacer. Les caméras enregistrent les images des personnes qui sont en train d'aller et venir, elles ne sont pas des armes ni des barrières. Mieux, selon la ministre de l'Intérieur,<sup>13</sup> « *la vidéosurveillance, c'est la façon de protéger la liberté des Français d'aller et de venir sans risquer pour leur vie ou pour leurs biens* ». Néanmoins, les caméras suivent les personnes physiques. La problématique est donc la suivante : la surveillance par vidéo entrave-t-elle le déplacement ?

La vidéosurveillance exerce-t-elle une pression suffisante pour empêcher les citoyens d'aller et de venir ? En fait, bien que la vidéosurveillance ne soit pas une arme, elle n'est pas véritablement contrôlée par des personnes morales. Par ailleurs, les lois adoptées dans les différents pays occidentaux renforcent la vidéosurveillance et semblent bien mettre en jeu la liberté de circulation à l'intérieur des frontières nationales.

<sup>8</sup> Article 2.1 : « *Quiconque se trouve régulièrement sur le territoire d'un Etat a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence* ».

<sup>9</sup> Article douze du Pacte international des droits civils : « *1/ Quiconque se trouve légalement sur le territoire d'un Etat a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence 2/ Toute personne est libre de quitter n'importe quel pays, y compris le sien* ». Article treize : « *Un étranger qui se trouve légalement sur le territoire d'un Etat...ne peut en être expulsé qu'en exécution d'une décision prise conformément à la loi* ».

<sup>10</sup> Adoptée le 7 décembre 2000.

<sup>11</sup> Article 18 : droit d'asile. Article 45 : « *1/ Tout citoyen [...] de l'Union a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres. 2/ La liberté de circulation et de séjour peut être accordée...aux ressortissants de pays tiers résidant légalement sur le territoire d'un Etat [...] ne peut en être expulsé qu'en exécution d'une décision prise conformément à la loi* ».

<sup>12</sup> Ceux de la Déclaration universelle des droits de l'homme, du Pacte international des droits civils.

<sup>13</sup> 26 juillet 2007.

## I. La vidéosurveillance est insuffisamment contrôlée par des organismes de régulation

La vidéosurveillance s'est mise en place dans la deuxième moitié du vingtième siècle : à partir de 1953 au Royaume-Uni, à partir de 1995 en France. La mise en place, sur la voie publique et dans les lieux ou établissements ouverts au public, de systèmes de vidéosurveillance est régie en France par les dispositions de la loi du 21 janvier 1995<sup>14</sup>, par le décret du 17 octobre 1996<sup>15</sup>, par la circulaire du 22 octobre 1996<sup>16</sup>.

### A. La règle est connue du public

#### 1. L'accessibilité

Ainsi la règle est-elle, comme cela est exigé par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH)<sup>17</sup>, accessible au public et même - alors que ce n'est pas une obligation - codifiée. « *Le citoyen doit pouvoir disposer de renseignements suffisants, dans les circonstances de la cause, sur les normes juridiques applicables à un cas donné* ». L'individu connaît la base juridique et il se réfère aisément à *Legifrance* pour prendre en compte les principaux axes législatifs et réglementaires.

#### 2. La précision

La sécurité juridique est mise en exergue. La précision doit être suffisante pour guider le comportement et la conduite de chacun. Un citoyen, « *en s'entourant au besoin de conseils éclairés, [...] doit être à même de prévoir, à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences de nature à dériver d'un acte déterminé* »<sup>18</sup>.

Les finalités sont indiquées : protection des bâtiments et installations publics et de leurs abords, des installations nécessaires à la défense nationale, régulation du trafic routier, constatation des infractions aux normes applicables à la circulation, prévention des atteintes à la sécurité des personnes et des biens, y compris dans les lieux et établissements ouverts au public<sup>19</sup> exposés à des risques d'agression ou de vol<sup>20</sup>.

La vie privée est respectée : l'implantation, sur la voie publique, de dispositifs de vidéosurveillance, est réalisée de telle sorte que les dispositifs sus-mentionnés ne visualisent pas les images de l'intérieur des immeubles d'habitation, ni celles de leurs entrées. Le public est informé de manière claire et permanente de l'existence du système de vidéosurveillance et de l'autorité ou de la personne responsable. Cela signifie que les caractères employés ne doivent pas être trop petits, ce qui rendrait illisibles les avertissements exigés par la loi de 1995.

Les enregistrements, sauf à l'occasion d'une enquête de flagrant délit, d'une enquête préliminaire ou d'une information judiciaire<sup>21</sup> sont détruits. Le délai de destruction a donné lieu à des débats animés dans la plupart des pays occidentaux. Dans la loi française du 21 janvier 1995, le délai maximum prévu est d'un mois.

#### 3. Les garanties

Les garanties sont suffisantes contre les abus éventuels. La portée du pouvoir d'appréciation est déterminée et délimitée « *compte tenu du but légitime poursuivi, pour fournir à l'individu une protection adéquate contre l'arbitraire* »<sup>22</sup>. En effet, la vidéosurveillance doit respecter l'état de droit, et induit des risques particuliers lorsque la surveillance est effectuée de façon aléatoire.

<sup>14</sup> Loi n° 95-73.

<sup>15</sup> Décret n° 96-926.

<sup>16</sup> JO du 7 décembre 1996.

<sup>17</sup> CEDH, *Sunday Times c. Royaume-Uni*, arrêt du 26 avril 1979, § 47 et 49.

<sup>18</sup> CEDH, *Landvreugd c. Pays-Bas*, arrêt du 4 juin 2002, § 54.

<sup>19</sup> Ces établissements sont distincts des établissements qui ne sont pas ouverts au public, telles les sociétés commerciales qui reçoivent des salariés mais non des clients.

<sup>20</sup> Par exemple, les banques, les centres commerciaux, les bijouteries, les casinos municipaux, les pharmacies.

<sup>21</sup> En ce cas, la prescription de l'action publique s'applique.

<sup>22</sup> CEDH, *Olsson c. Suède*, arrêt du 24 mars 1988, § 61.

## B. Certaines restrictions sont nécessaires et prescrites par la loi

La vidéosurveillance installée sur les lieux publics peut induire des restrictions concernant notamment la liberté de circulation. Ces restrictions doivent correspondre aux conditions énoncées par l'article huit, paragraphe deux de la Convention européenne des droits de l'homme<sup>23</sup>.

### 1. Les restrictions sont nécessaires dans une société démocratique

« Nécessaire » ne signifie pas « indispensable », pas plus qu' « acceptable », « ordinaire », « utile », « raisonnable », « souhaitable »<sup>24</sup>. « Nécessaire » implique que les motifs développés par les autorités pour limiter des libertés et en particulier la liberté de circulation soient « *pertinents et suffisants* »<sup>25</sup>. Les autorités publiques à l'origine des restrictions doivent démontrer qu'elles agissent en se fondant sur une base juridique suffisante et adéquate, et que ce pouvoir satisfait au critère de nécessité. Elles disposent d'une marge d'appréciation qui peut s'avérer conséquente, mais est soumise, en dernier recours, au contrôle de la CEDH, dans la mesure où les Etats ont ratifié la convention européenne des droits de l'homme, et admettent la procédure de requête individuelle.<sup>26</sup> Néanmoins, les autorités nationales disposent de davantage de moyens que la Cour européenne pour savoir quelles mesures doivent être prises, relatives à la sécurité nationale, à la défense de l'ordre, à la prévention des infractions pénales. Dans l'*affaire Leander*<sup>27</sup>, la Cour européenne est explicite concernant la limitation des libertés, y compris la liberté de circulation : « *Pour préserver la sécurité nationale, les Etats contractants ont indéniablement besoin de lois qui habilite les autorités internes compétentes à recueillir et à mémoriser dans des fichiers secrets des renseignements sur des personnes, puis à les utiliser quand il s'agit d'évaluer l'aptitude de candidats à des postes importants du point de vue de ladite sécurité... Vu sa grande marge d'appréciation, le gouvernement défendeur était en droit de considérer que les intérêts de la sécurité nationale prévalaient en l'occurrence sur les intérêts individuels du requérant* »

### 2. Les restrictions nécessaires obéissent au principe de proportionnalité

Il doit exister une adéquation entre la limitation de la liberté de circulation et l'objectif poursuivi. Une mesure disproportionnée consisterait<sup>28</sup> à utiliser des systèmes de vidéosurveillance dans les toilettes publiques pour faire respecter une politique de prohibition du tabac sur ces lieux. Elle porterait atteinte non seulement au droit de la vie privée mais à la liberté de circulation : la majorité des citoyens seraient amenés à contourner ces toilettes publiques, ce qui les amène à dériver considérablement le trajet initialement prévu. Des mesures de moindre ampleur doivent être recherchées pour parvenir à une finalité identique, la surveillance policière. L'objectif de prévention de la délinquance ne peut légitimer, sauf dans des cas rarissimes de menace imminente pour la sécurité ou de risque de crime grave, un système de vidéosurveillance non sélectif portant sérieusement atteinte à la liberté de circulation du grand public : des méthodes de surveillance sélectives et efficaces peuvent être utilisées.

## C. Les organismes de régulation ne sont pas suffisamment protecteurs des libertés individuelles

Cela concerne les organismes de régulation en matière de protection des données personnelles et les organismes de régulation spécifiques afférents à la vidéosurveillance.

---

<sup>23</sup> « Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ».

<sup>24</sup> Cf : Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), avis sur la vidéosurveillance dans les lieux publics par les autorités publiques et la protection des droits de l'homme, 16-17 mars 2007 sur la base des observations de M. Pieter van Dijk, M.Vojin Dimitrijevic, M. Giovanni Buttarelli.

<sup>25</sup> CEDH, Landvreugd c.Pays-Bas, arrêt du 4 juin 2002, § 74.

<sup>26</sup> La France a ratifié cette convention, y compris l'article 25, afférent à la requête individuelle. Cf : décret n° 81.917 du 9 octobre 1981.

<sup>27</sup> CEDH, Leander c.Suède, arrêt du 26 mars 1987, §67.

<sup>28</sup> Cf : Commission européenne pour la démocratie par le droit.

## 1. Les organismes de régulation dans le secteur de la protection des données personnelles

En France, l'organisme de régulation est la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

En 1993, deux sénateurs, Madame Séligmann<sup>29</sup> et Monsieur Dreyfus-Schmidt,<sup>30</sup> sont à l'origine d'une proposition de loi afférente à la vidéosurveillance de la voie et des lieux publics<sup>31</sup>. Devant les menaces encourues pour les libertés publiques, individuelles et collectives, il convenait pour les deux sénateurs d'insérer des dispositions sur la vidéosurveillance dans la loi du 6 janvier 1978, et de donner compétence à la CNIL. D'après cette proposition de loi, la mise en place de caméras sur la voie et dans les lieux publics ne devait intervenir qu'après avis motivé de la CNIL et il ne pouvait être passé outre à un avis défavorable que par une délibération du conseil municipal approuvée par décret pris en Conseil d'Etat. Ces idées ne sont pas prises en considération. Néanmoins, cette période est propice à des réflexions de fond sur la CNIL et la vidéosurveillance. Madame Louise Cadoux présente devant la CNIL un rapport intitulé « *Vidéosurveillance et protection de la vie privée et des libertés fondamentales* »<sup>32</sup>. Après trois avis favorables pour la mise en œuvre de systèmes de vidéosurveillance<sup>33</sup> avec numérisation et enregistrement des images et des sons, il convenait de déterminer si la numérisation constituait un traitement de données nominatives<sup>34</sup> et si la CNIL était compétente dans le domaine de la vidéosurveillance<sup>35</sup>. La doctrine de la CNIL<sup>36</sup> allait dans ce sens. Madame Cadoux, qui insistait sur les insuffisances de la loi du 17 juillet 1970 afférente au droit à l'image, se prononçait en faveur de la compétence de la CNIL sur la vidéosurveillance dans les lieux publics et privés. Elle assimilait les images enregistrées à une collection de photos susceptibles de contenir des visages identifiables par rapprochement avec un autre fichier, assimilable à un fichier non automatisé de données nominatives. David Forest, dans son mémoire de DESS sur la vidéosurveillance,<sup>37</sup> mentionne la décision de la 1<sup>ère</sup> chambre du Tribunal de grande instance de Paris<sup>38</sup> : « *ne peut être considéré comme traitement d'informations nominatives au sens de la loi du 6 janvier 1978 (...) le fait pour une société ayant réalisé une image colorisée à partir d'une photographie, de conserver sur ordinateur cette image, sans garder la moindre information relative à la personne photographiée* ». Ainsi, le tribunal refusait-il de considérer qu'une image seule puisse constituer une information nominative, ce qui excluait l'image du champ d'application de la loi du 6 janvier 1978. Madame Cadoux, elle, considère que la photo d'une « *personne est une information potentiellement nominative* » car elle peut être aisément restituée en trois dimensions ou croisée avec un fichier de noms. Cette position est reprise dans la délibération de la CNIL du 21 juin 1994<sup>39</sup> : « *les images des personnes doivent être regardées comme des informations nominatives permettant, au moins indirectement, par rapprochement avec d'autres critères, l'identification de ces personnes* ». Or, les informations nominatives sont les informations qui, directement ou indirectement, permettent l'identification des personnes physiques. L'image, selon Eric Heilmann et André Vitalis<sup>40</sup> est un facteur d'identification privilégié. Louise Cadoux, dans son rapport fait remarquer : « *quelle information, plus qu'une image, mieux que la photo d'une personne, révèle « les origines raciales » de la personne, ou même ses opinions religieuses*<sup>41</sup> ». Une donnée sensible est bien une donnée nominative. La loi de

<sup>29</sup> Sénateur des Hauts de Seine.

<sup>30</sup> Sénateur du Territoire de Belfort.

<sup>31</sup> Déposée le 18 mai 1993 mais non inscrite à l'ordre du jour.

<sup>32</sup> Louise Cadoux, « Vidéosurveillance et protection de la vie privée et des libertés fondamentales », rapport du 30 novembre 1993 présenté à la CNIL.

<sup>33</sup> RATP, commune de Levallois-Perret, SNCF.

<sup>34</sup> Cf : article 5 de la loi du 6 janvier 1978.

<sup>35</sup> Sylvie Rozenfeld, « Vidéosurveillance : la CNIL s'interroge sur sa compétence », dans « Expertises des SI », janvier 1993, p10.

<sup>36</sup> Cf : avis et recommandations.

<sup>37</sup> Juriscom.net, 20 juin 2000.

<sup>38</sup> Jugement du 22 mars 1989.

<sup>39</sup> Délibération n° 94-056 du 21 juin 1994 portant adoption d'une recommandation sur les dispositifs de vidéosurveillance mis en œuvre dans les lieux publics et recevant le public.

<sup>40</sup> Eric Heilmann, André Vitalis, « La vidéosurveillance : un moyen de contrôle à surveiller », dans « Le Courrier du CNRS », n° 82, mai 1996, p. 48.

<sup>41</sup> C'est-à-dire « les données sensibles » au sens de la loi du 6 janvier 1978 et de la directive 95-46.

1995 n'a pas opté pour cette analyse et s'est référée au jugement du Tribunal de grande instance de Paris<sup>42</sup>.

Dans son rapport sur le projet de loi d'orientation et de programmation relatif à la sécurité devant intégrer des dispositions spécifiques légalisant la vidéosurveillance dans les lieux publics et ouverts aux publics, le sénateur Paul Masson<sup>43</sup> listait plusieurs arguments sur l'incompétence de la CNIL en matière de vidéosurveillance, insistant notamment sur des moyens matériels insuffisants et sur une surcharge de travail. Surtout, la CNIL risquait d'avoir une compétence extensive de ses pouvoirs. Néanmoins, des suggestions émises lors de la délibération de la CNIL du 21 juin 1994 sont reprises, mais une modification est notable : l'interdiction de visualiser les entrées et l'intérieur des lieux publics s'est transformée en interdiction d'enregistrer les images des entrées et de l'intérieur des immeubles d'habitation. Le député Gérard Léonard<sup>44</sup> argue de l'irréalisme tenant à l'interdiction de filmer les entrées des immeubles d'habitation. La liberté de circulation est en jeu : comment « *filmer une rue et ses trottoirs sans avoir dans le champ de la caméra la porte des immeubles d'habitation ? Si on veut interdire toute forme de contrôle des allées et venues dans un immeuble, il vaut mieux renoncer à la vidéosurveillance de la voie publique* ».

Saisi de la conformité à la Constitution de la loi par des députés et des sénateurs du groupe socialiste, le Conseil constitutionnel est confronté à une distinction entre deux normes ayant une valeur juridique identique, l'exercice des libertés publiques, dont la liberté d'aller et de venir, et la prévention des atteintes à l'ordre public. Les requérants s'appuyaient sur un triple motif : la loi ne respecte pas le principe de proportionnalité des mesures de police, la loi n'accorde pas de garanties suffisantes à l'exercice des libertés fondamentales, y compris la liberté de circulation, la loi renvoie à des décrets d'application des points qui relèvent des aspects fondamentaux des libertés publiques<sup>45</sup>. Ils ne mentionnent pas la compétence de la CNIL. Le 18 janvier 1995, le Conseil constitutionnel décide que le législateur est parvenu à concilier l'ordre public et les libertés publiques<sup>46</sup> et individuelles. Un seul passage sur la destruction des enregistrements réalisés vise la loi du 6 janvier 1978. Le débat sur la compétence de la CNIL n'a donc pas eu lieu lors de l'adoption de la loi de 1995.

Par contre, il a lieu dans les années suivantes, au niveau national et au niveau communautaire.

Au niveau national, les systèmes de vidéosurveillance doivent faire l'objet d'une déclaration quand ils constituent un fichier de données nominatives... Ceci jusqu'à la loi du 6 août 2004, qui complète et révisé la loi du 6 janvier 1978. Les déclarations, depuis lors concernent les systèmes de vidéosurveillance numériques.

Au niveau européen, deux textes doivent être signalés.

Le Conseil de l'Europe est à l'origine d'une Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel<sup>47</sup>. Ladite Convention a été ratifiée par plus de trente pays, dont la France. Sa finalité est de protéger les personnes contre les abus auxquels peuvent donner lieu la collecte et le traitement des données à caractère personnel ; elle s'applique, entre autres à la vidéosurveillance. Un Protocole additionnel<sup>48</sup> à la Convention entre en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2004. Ce protocole prévoit la création d'autorités nationales de contrôle chargées de faire respecter les lois et les règlements ; en France, l'organisme concerné est la CNIL.

---

<sup>42</sup> Anne-Cécile Lorant, « La vidéosurveillance et la loi du 21 janvier 1995 sur la sécurité » dans « Droit de l'Informatique et des Télécoms », n°4, 1995, p 12.

<sup>43</sup> Rapporteur du projet au Sénat.

<sup>44</sup> Rapporteur du projet à l'Assemblée nationale.

<sup>45</sup> Application de l'article 34.

<sup>46</sup> Sylvie Rozenfeld, « La vidéosurveillance est constitutionnelle », dans « Expertises des SI, janvier 1995, p 3 et Nguyen Van Tuong « La décision du conseil constitutionnel du 18 janvier 1995 sur la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité » dans « Les petites affiches », n°48, 21 avril 1995, p 18.

<sup>47</sup> STCE n° 108, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 1985.

<sup>48</sup> STCE n°181, « Protocole additionnel à la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, concernant les autorités de contrôle et les flux transfrontières de données ».

L'Union européenne est à l'origine de directives sur la protection des données personnelles<sup>49</sup> qui ont été transposées, avec retard, en France. Selon la directive 95/46, une donnée personnelle est « *toute information concernant une personne identifiée ou identifiable* »<sup>50</sup> ; elle est relative aux données constituées par des sons et des images. Une photo est bien une donnée personnelle protégée par la directive, ce qui correspondait à l'interprétation de la CNIL dans la loi du 6 janvier 1978. Néanmoins, le considérant 16 de la directive indique que « *les traitements de données constituées par des sons et des images, tels que ceux de vidéosurveillance, ne relèvent pas du champ d'application de la présente directive s'ils sont mis en œuvre à des fins de sécurité publique, de défense, de sûreté de l'Etat ou pour l'exercice des activités de l'Etat relatives à des domaines du droit pénal ou pour l'exercice d'autres activités qui ne relèvent pas du champ d'application du droit communautaire* ». La loi du 21 janvier 1995 est plus large dans son champ d'application que la directive 95/46. En fait, les traitements automatisés d'images et de sons enregistrés par des dispositifs de vidéosurveillance appartiennent au domaine d'application de la directive, à la loi du 6 janvier 1978.

En 1996, la CNIL publiait un rapport de Madame Louise Cadoux<sup>51</sup>, afférent au passage des « *lettres et chiffres à la voix et à l'image* ». L'image d'une personne comme son visage appartient à la catégorie des informations permettant d'identifier ou d'aider à l'identification des personnes physiques. Madame Cadoux établit une liste non limitative des techniques de reconnaissance de l'image, depuis les caméras trois dimensions jusqu'aux logiciels de manipulation ayant recours aux techniques d'incrustation, de mixage, d'altération des visages. André Vitalis remarque que le concept d'information est imprécis et pose problème en matière de protection des données : « *le double informationnel constitué jusqu'alors exclusivement de données textuelles, devient, grâce au supplément de l'image et probablement demain, du son, un double multimédia qui ne pose pas tout à fait les mêmes problèmes que les données textuelles* ». L'information nominative mise en débat lors de l'adoption de la loi de 1995 n'est pas remise en cause par les lois suivantes, notamment la loi afférente aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations qui stipule dans son article 8 que la loi du 17 juillet 1978 sera modifiée, notamment par la suppression de la notion de document à caractère nominatif. La députée Claudine Ledoux est à l'origine d'un rapport<sup>52</sup> qui met en exergue les difficultés d'articulation et les contradictions entre la définition de l'information nominative donnée par l'article 4 de la loi du 6 janvier 1978 et les dispositions de l'article 1 de la loi du 17 juillet 1978 autorisant la communication des documents administratifs non nominatifs aux tiers. Selon la jurisprudence de la CADA<sup>53</sup> et du Conseil d'Etat, le caractère nominatif d'un document ne provient pas de l'existence d'éléments d'identification mais d'éléments d'appréciation sur la personne ou la description de son comportement. Or, la notion de « *document nominatif* » est susceptible d'induire en erreur puisqu'elle implique que la personne soit nommée. Quoiqu'il en soit, le concept de fichiers nominatifs a longtemps été exigé pour la déclaration des systèmes de vidéosurveillance dans le droit français.

Retenons surtout que les systèmes de vidéosurveillance sont concernés par les directives européennes. C'est pourquoi les organismes de régulation afférents à la protection des données personnelles sont particulièrement attentifs au respect de la vie privée et à la liberté de circulation. Dans son rapport de 2007<sup>54</sup>, la CNIL met l'accent sur les atteintes, réelles et potentielles, à ces libertés.

Au Royaume-Uni, l'*Information Commissioner's Office* (ICO), organisme de régulation en matière de protection des données personnelles a mis l'accent sur les dérives de la vidéosurveillance dans le ce système de contrôle. Le Royaume-Uni<sup>55</sup> est le pays européen qui utilise le plus fréquemment la vidéosurveillance. Les premières caméras de surveillance ont été installées en 1953, à l'occasion du

<sup>49</sup> Directive-cadre 95-46 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 1995 sur la protection des données personnelles, directive du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 2002 sur la protection des données personnelles dans le secteur des communications électroniques.

<sup>50</sup> Article 2 a de la directive du 24 octobre 1995.

<sup>51</sup> « Voix, image et protection des données personnelles », La Documentation française, Paris, 1996.

<sup>52</sup> Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi adopté par le Sénat, relatif aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, n° 1613, 19 mai 1999.

<sup>53</sup> Commission d'accès aux documents administratifs.

<sup>54</sup> Rapport de la CNIL de 2006, Paris, La documentation française.

couronnement d'Elizabeth II, puis se sont progressivement généralisées dans les années 1990, et notamment à partir de 1994. L'ICO explique que le processus de surveillance correspond à quatre phases : dans une première étape, la vidéosurveillance se fixe un but précis et public. La deuxième étape correspond à la « routine », la troisième étape à « la systématisation ». La quatrième étape est celle de la vidéosurveillance sélective : la vidéosurveillance cherche à croiser les informations, à les classer, à les échanger. L'ICO observe que les erreurs sont assez nombreuses. Ainsi recense-t-elle 2700 cas d'erreurs d'identification par le système de lecture vidéo des plaques d'immatriculations<sup>56</sup>. La surveillance généralisée au Royaume-Uni est une entrave à la liberté de circulation et une entrave discriminante. La vie au quotidien des personnes d'origine étrangère a été considérablement compliquée et ralentie (liberté de circulation), notamment depuis 2001. Cette population est en effet soumise à plus de points de contrôle que les autres populations. Déjà, en 2004, Richard Thomas, président de l'ICO, dénonçait les dérives de la vidéosurveillance et déclarait que le Royaume-Uni « se dirigeait tel un somnambule vers une société de la surveillance ». Le développement de la vidéosurveillance se traduit par une importante limitation de la liberté de circulation, et, de façon corollaire, par un accroissement de la méfiance dans la société civile. Le rapport de 2006 de l'ICO est explicite : « *La surveillance nourrit la suspicion : les patrons qui installent des dispositifs dans leurs entreprises n'ont pas confiance en leurs employés. Les parents qui utilisent des webcams et des GPS pour veiller sur leurs enfants admettent ne pas leur faire confiance non plus* », il s'agit d'un « *suicide social* ». Les enfants tendent à intérioriser les contours de la société de surveillance et de la limitation de la liberté de circulation. Le rapport de l'ICO, qui concerne un pays très surveillé, est fort documenté ; il est aussi très pessimiste. Les autorités de régulation en matière de protection des données personnelles des divers Etats, dénoncent toutes les dangers de la vidéosurveillance, notamment en matière de vie privée et de liberté de circulation. On pourrait croire que ces autorités de régulation constituent un contre-pouvoir à l'égard des initiatives gouvernementales dans le secteur de la vidéosurveillance. Il n'en est rien. Ces autorités ne sont pas décisionnaires dans ce secteur. Elles sont à même d'établir des constats circonstanciés, mais non pas de renverser la tendance.

Des organismes spécifiques existent dans le domaine de la vidéosurveillance. C'est le cas en France avec :

## 2. La commission départementale des systèmes de vidéosurveillance

La commission départementale des systèmes de vidéosurveillance<sup>57</sup> comprend cinq membres : le président, magistrat de l'ordre judiciaire, désigné par le premier président de la cour d'appel, un magistrat de la juridiction administrative, membre du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, un maire, désigné par les associations départementales des maires<sup>58</sup>, un représentant désigné par la ou les chambres de commerce et d'industrie territorialement compétentes<sup>59</sup>, une personnalité qualifiée choisie en raison de sa compétence par le préfet<sup>60</sup>. Le mandat est de trois ans. Il peut être renouvelé une fois. La commission départementale instruit la demande d'autorisation des systèmes de vidéosurveillance, à l'exception des systèmes intéressant la défense nationale. Elle peut demander une audition du pétitionnaire, des compléments d'information, et l'avis de toute personne qualifiée, intéressée par la demande d'autorisation. Elle rend son avis au préfet qui n'est pas tenu de la suivre et peut accorder une demande d'autorisation, en dépit de l'opposition de la commission<sup>61</sup>. Par ailleurs, l'avis n'est pas public<sup>62</sup> : les membres de la commission s'engagent à une obligation de discrétion professionnelle, qui consiste à ne pas divulguer tout ou partie de l'avis, à ne pas faire état des informations dont elle a eu connaissance.

La commission est aussi un organisme de régulation. La loi du 21 janvier 1995 stipule : « *toute personne intéressée peut saisir la commission de toute difficulté tenant au fonctionnement d'un*

<sup>55</sup> Une caméra pour 14 habitants dans les rues ou les commerces, soit, 4, 2 millions au total, chiffres mentionnés dans « Un avenir angoissant », un dossier de Laurent Suply, « Figaro » du 2 novembre 2006.

<sup>56</sup> Les plaques d'immatriculation constituent l'un des exemples les plus simples.

<sup>57</sup> Cf : décret n° 96-926 du 17 octobre 1996.

<sup>58</sup> Ou, à Paris, un conseiller de Paris ou conseiller d'arrondissement désigné par le Conseil de Paris.

<sup>59</sup> Les systèmes de vidéosurveillance concernent souvent les commerces.

<sup>60</sup> Ou, à Paris, par le préfet de police.

<sup>61</sup> Ce cas est cependant assez rare.

<sup>62</sup> Droit commun des commissions administratives.

*système de vidéosurveillance. Les dispositions du précédent alinéa ne font pas obstacle au droit de la personne intéressée de saisir la juridiction compétente, au besoin en la forme du référé ».*

La commission est compétente en matière d'accès aux images. Dans le cadre du droit à l'image, toute personne dont l'image est enregistrée par un système de vidéosurveillance peut solliciter un accès à son image. La personne responsable donne suite mais elle peut opposer un refus, tenant, notamment, à la sécurité publique et à la Défense. La commission sera saisie mais elle ne peut pas enjoindre à la personne responsable de revenir sur sa décision.

La saisine de la commission peut également porter sur le fonctionnement du système, et notamment sur la destruction des images. Ces dernières doivent être détruites dans une durée d'un mois au maximum : cela fait partie des droits concédés aux personnes physiques. Le droit à agir est ouvert aux personnes pouvant justifier d'un intérêt direct. La personne s'est au préalable adressée au responsable d'un système de vidéosurveillance et n'a pas obtenu de réponse satisfaisante à sa demande. Toutefois, la consultation de la commission ne constitue pas un préalable obligatoire à une action en justice. A l'inverse, s'il y a un recours en justice, la commission évite de statuer pour diminuer le risque d'une contradiction entre d'une part, la décision juridictionnelle, d'autre part, le raisonnement développé par la commission. Cette dernière ne dispose pas d'une faculté d'autosaisie sur les conditions de fonctionnement d'un système de vidéosurveillance et ne peut procéder à des enquêtes de son propre chef ; néanmoins elle est susceptible de déléguer l'un de ses membres pour collecter des informations utiles à l'examen d'une demande dont elle est saisie<sup>63</sup>. En fait la loi n'attribue pas de véritable mission de contrôle à la commission. Cette dernière n'est au demeurant pas compétente sur la contestation de l'existence du système et la validité de l'autorisation : cette hypothèse a été écartée par le Parlement pour éviter d'opposer la commission et le préfet, qui délivre l'autorisation et de confondre les voies de droit puisque la contestation de l'autorisation relève de la juridiction administrative et du recours pour excès de pouvoir. La commission remplit bien une fonction de régulation mais son rôle est seulement consultatif, donc relativement limité.

Les autorités de régulation, qu'il s'agisse de la protection des données personnelles (CNIL) ou de la commission départementale relative à la vidéosurveillance, ne sont guère en mesure de faire respecter la liberté de circulation quand celle-ci est menacée par un dysfonctionnement législatif ou réglementaire dans le domaine de la vidéosurveillance.

Par ailleurs, les lois récentes adoptées au début du vingt-et-unième siècle semblent limiter la liberté de circulation dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et dans les derniers textes afférents à la vidéosurveillance.

## II. Limitation de la liberté de circulation : la lutte contre le terrorisme et les textes sur la vidéosurveillance

### A. Les lois anti-terroristes britanniques

Elles doivent être prises en compte puisque le Royaume-Uni est le pays de l'Union européenne où la vidéosurveillance s'est le plus développée.

Le système relatif à la vidéosurveillance au Royaume-Uni a notamment été justifié par la nécessité de lutter contre les attentats de l'IRA en Irlande du Nord et en Grande-Bretagne. L'IRA a déposé les armes mais le système de vidéosurveillance est plus que jamais présent. De nouvelles lois censées lutter contre le terrorisme ont été adoptées depuis une dizaine d'années.

#### 1. The Terrorism Act 2000

Cette loi a été votée avant les attentats qui ont eu lieu sur le sol américain. Il crée un délit d'intention : ce qui caractérise un acte terroriste, c'est le fait qu'il soit accompli dans l'intention d'exercer une pression sur un gouvernement ou une administration. Cette loi a servi de référence à la Décision-cadre de l'Union européenne afférente au terrorisme, intégrée à présent dans les codes pénaux des divers Etats membres.

<sup>63</sup> Article 15 du décret du 17 octobre 1996.

## 2. The Terrorism Act 2001

Cette loi a été adoptée en février 2001, soit sept mois avant les attentats qui se sont déroulés aux Etats-Unis. Cette loi permet, comme le *Patriot Act* américain, d'incarcérer indéfiniment, sans jugement ni mise en examen, des personnes étrangères, sur lesquelles pèsent des soupçons de terrorisme. La détention présente un caractère administratif : dans la mesure où il n'existe pas de preuves contre les individus emprisonnés, il est impossible de les présenter devant un tribunal.

En décembre 2004, la cour d'appel de la Chambre des Lords<sup>64</sup> condamne cette détention administrative illimitée : elle est contraire à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme. Le jugement précise aussi que la différence de traitement entre nationaux et étrangers est discriminatoire. Si la cour d'appel de la Chambre des Lords n'avait pas rendu ce jugement, l'une des personnes ayant intenté une action devant les tribunaux du Royaume-Uni aurait pu, ayant épuisé les voies de recours internes, déposer une requête individuelle devant la CEDH, avec beaucoup de chance d'obtenir satisfaction et de voir condamner le Royaume-Uni.

## 3. The Prevention of Terrorism Act

L'Exécutif tire les leçons du jugement de la cour d'appel de la Chambre des Lords. La discrimination est prohibée entre nationaux et étrangers. The Prevention of Terrorism Act, voté en mars 2005, institue une société contrôlée. Les systèmes de vidéosurveillance sont de plus en plus nombreux. Le ministre de l'Intérieur peut également utiliser le bracelet électronique, les arrêts domiciliaires, si la personne semble « *impliquée dans une action liée au terrorisme* », réduire les possibilités de communication en interdisant l'utilisation d'un téléphone mobile, limiter l'accès à l'Internet, empêcher le contact avec d'autres personnes, permettre l'accès de la police et des services secrets au domicile, ceci à tout moment. Les dispositions sont prises en l'absence de tout élément de preuve ; il suffit d'un avis donné par les services secrets. La justification des mesures prises, c'est le soupçon qui concerne une personne physique. Le champ d'application de la loi est presque illimité. La suppression de l'*habeas corpus* est généralisée à l'ensemble de la population, sans considération de nationalité. Le ministre de l'Intérieur dispose des prérogatives antérieurement dévolues aux magistrats.

## 4. The Terrorism Act 2006

Ce dernier est adopté en mars 2006. Il institue de nouvelles infractions d'incitation indirecte et de glorification du terrorisme. Ces incriminations n'impliquent pas une intention d'encourager le terrorisme. Le délit est constitué si une personne à l'origine d'une déclaration est insouciant quant à la compréhension de ses propos, qui favoriseraient la création d'un climat favorable au terrorisme. Ainsi cette loi attribue au pouvoir exécutif et aux tribunaux britanniques le pouvoir de criminaliser un soutien à un mouvement politique ou social.

## 5. La loi antiterroriste adoptée en 2007

Une nouvelle loi antiterroriste adoptée en 2007, attribue davantage de pouvoirs à la police. La capacité d'incarcération administrative passe de 28 jours à trois mois pour les personnes soupçonnées de terrorisme, mais contre lesquelles il n'existe aucune preuve ou aucun indice matériel.

Dans ce contexte de contrôle globalisé, la vidéosurveillance joue un rôle privilégié. Le ministère de l'Intérieur fait un usage intensif des images qui proviennent des milliers de caméras qui scrutent les rues et les quais de métro. Les citoyens sont pistés au quotidien. Ils ne sont pas seulement filmés mais « analysés ». Les systèmes de vidéosurveillance peuvent être parlants ou biométriques. Des expérimentations ont lieu et sont exploitées. Ainsi, les autorités municipales ont-elles eu recours dans la ville de Newham<sup>65</sup> depuis 1998 à un système de vidéosurveillance biométrique capable de reconnaître le visage des délinquants et des criminels fichés par la police. La liberté de circulation devient un leurre si l'on prend en considération le fait qu'un londonien, en 2007, est filmé au moins 300 fois par jour, et que ces films sont susceptibles d'être analysés et exploités.

<sup>64</sup> La plus haute instance judiciaire britannique.

<sup>65</sup> Une banlieue de Londres.

B. Les textes récents sur la vidéosurveillance en France ne paraissent pas favorables à la liberté de circulation

1. La section six de la loi du 9 mars 2004, dite loi « Perben deux ».

Pour quinze crimes et délits<sup>66</sup>, lorsque les nécessités de l'information l'exigent, le juge d'instruction peut, après avis du procureur de la République, autoriser par ordonnance motivée les officiers et agents de police à installer un dispositif de vidéosurveillance sans le consentement des intéressés. Parmi ces crimes et délits, le caractère de gravité est très variable. Le sérieux des faits reprochés diffère sensiblement. Qu'il y a-t-il en commun entre l'« *homicide involontaire en bande organisée* », des « *actes de barbarie commis en bande organisée* » et l'« *aide apportée à une personne en situation irrégulière* » ? Heureusement pas grand-chose. On peut cependant affirmer, sans risque de se tromper, que ces crimes et ces délits ont un impact sur la vie publique, sont « sensibles » et susceptibles de médiatisation. Comme il s'agit d'une information et non d'une enquête, c'est le juge d'instruction, et non le juge des libertés et de la détention qui est habilité à délivrer l'autorisation de vidéosurveillance. Bien qu'il ne soit pas question d'un acte administratif, et que l'autorisation ne puisse faire l'objet d'un recours, l'ordonnance qui délivre l'autorisation est dûment motivée. Ce sont les officiers et les agents de police, et non des personnes physiques expertes dans le domaine de la vidéosurveillance, qui sont chargés de mettre en place les dispositifs de vidéosurveillance. Les décisions doivent comporter tous les éléments permettant d'identifier les véhicules ou les lieux publics ou privés visés. Les décisions sont prises pour une durée maximale de quatre mois. Cette durée correspond à la durée prévue dans la loi du 10 juillet 1991 pour les interceptions de télécommunications<sup>67</sup>. La différence réside dans le caractère de renouvelabilité : les interceptions de télécommunications judiciaires, au stade de l'instruction, sont autorisées pour une durée de quatre mois, renouvelable sans limitation. A l'opposé, le système de vidéosurveillance dans le cadre de la loi du 9 mars 2004, est installé pour une durée butoir de quatre mois. Le juge d'instruction ou l'officier de police judiciaire commis par lui décrit dans un procès-verbal les images enregistrées qui sont utiles à la manifestation de la vérité. Là aussi, une comparaison avec les interceptions judiciaires prévues dans le cadre de la loi du 10 juillet 1991 s'impose. L'officier de police, quand une interception judiciaire a lieu au stade de l'instruction, dresse un procès-verbal qui est versé au dossier. Dans les deux cas, les images ou les phrases enregistrées ne sont prises en compte que si elles sont utiles à la manifestation de la vérité. Les enregistrements sont détruits à l'expiration du délai de prescription de l'action publique. L'enregistrement est donc conservé longtemps si l'on considère qu'un enregistrement est, selon la loi de 1995, détruit dans un délai maximum d'un mois. Ici, ce sont les règles de l'information qui s'imposent. Les enregistrements sont versés au dossier. Cela signifie que si une personne bénéficie d'un non-lieu ou d'une relaxe, l'enregistrement continuera à figurer dans les pièces du dossier jusqu'à la prescription de l'action publique. Là aussi, on retrouve des règles identiques à celles qui figuraient dans la loi du 10 juillet 1991 ; des députés et des sénateurs avaient fait remarquer qu'il était contraire à toutes formes d'éthique que les enregistrements ne soient pas détruits alors qu'une personne était innocentée par la relaxe ou le non-lieu<sup>68</sup>. Cependant, le code de procédure pénale peut difficilement être modifié et il faut donc attendre la prescription de l'action publique pour que l'enregistrement des images soit détruit. Remarquons par ailleurs que la comparaison entre vidéosurveillance et interceptions de télécommunications est judicieuse puisque la loi du 9 mars 2004 complète la loi du 10 juillet 1991 dans le domaine des interceptions de télécommunications, pour les enquêtes préliminaires<sup>69</sup>. Bien entendu, cette section six limite

<sup>66</sup> Il s'agit essentiellement de la criminalité et de la délinquance organisées.

<sup>67</sup> Loi n° 91646 du 10 juillet 1991 prise après la condamnation par la France devant la CEDH ; *Kruslin* C.France, 1990 ; *époux Huvig* c.France, 1990. La loi de 1991 s'est inspirée des recommandations de la CEDH et des conclusions de la Commission Schmelck.

<sup>68</sup> Cf : amendement n°61 présenté par François d'Aubert et Paul-Louis Tenaillon : « Compléter le premier alinéa du texte proposé par l'article 100.6 du code de procédure pénale par les mots « ainsi qu'en cas de non-lieu, de relaxe ou d'acquittement ». JOAN, 2<sup>ème</sup> séance du 13 juin 1991, p 3150, 2<sup>e</sup> colonne ; amendement n° 38, présenté par Michel Dreyfus-Schmidt, les membres du groupe socialiste et apparentés. « Article 100.6 : « Les enregistrements sont détruits dès lors qu'il y a relaxe et qu'il n'y a pas de co-inculpés à l'égard desquels l'action publique n'est pas prescrite », JO Sénat, séance du 25 juin 1991, p 2077, 2<sup>e</sup> colonne. Ces amendements ont été repoussés.

<sup>69</sup> Interceptions judiciaires, mais pas au stade de l'information.

objectivement la liberté de circulation, mais les autorités publiques justifient cette contrainte ponctuelle par des motifs d'intérêt général.

## 2. La loi du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme

Lorsque l'urgence et l'exposition particulière à un risque d'actes de terrorisme l'exigent, le représentant de l'Etat dans le département et, à Paris, le préfet de police, peuvent, sans l'avis préalable de la commission départementale, autoriser l'installation d'un système de vidéosurveillance. Ce dernier se situe en amont de l'acte terroriste. Il a pour but d'empêcher la commission d'infractions. De même, dans le secteur des interceptions de télécommunication, le danger terroriste constitue l'un des motifs<sup>70</sup> prévus en matière d'interceptions de sécurité. Dans les deux cas, il s'agit de prévenir les attentats terroristes. Pour la vidéosurveillance, l'avis préalable de la commission départementale n'est pas requis. Pour les interceptions de sécurité, la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS) doit vérifier la conformité aux motifs avant l'interception. Bien que la CNCIS soit une autorité administrative indépendante, elle ne joue qu'un rôle consultatif et le premier Ministre, qui délivre les autorisations d'interception de sécurité, peut passer outre à une recommandation. Il est impossible que la CNCIS délivre une injonction au chef de l'administration. En matière de vidéosurveillance, l'installation est prévue pour une durée de quatre mois, comme les interceptions de sécurité. Une différence est cependant notable : la durée de quatre mois, fixée pour la vidéosurveillance, est un maximum. Cette durée, arrêtée pour les interceptions de sécurité et en particulier pour la prévention des actes terroristes, est renouvelable. Dans les faits, les interceptions de sécurité ne dépassent pas quatre mois. En ce qui concerne la vidéosurveillance, le président de la commission départementale est informé. Il peut alors réunir la commission pour qu'elle donne son avis. Le préfet de département recueille l'avis de la commission qui doit être délivré avant l'expiration du délai d'autorisation provisoire. Ainsi, le dispositif de vidéosurveillance donne lieu à un contrôle, quoique ce contrôle n'ait aucun caractère impératif. Les interceptions de sécurité motivées par la lutte contre le terrorisme ont souvent lieu en urgence, voire en extrême urgence, ce qui permettait un contrôle à *posteriori* du motif. Actuellement, cela ne se produit plus. Ainsi, pour la vidéosurveillance comme pour l'interception, l'organisme de contrôle intervient, même si cet organisme de contrôle ne peut empêcher la mise en œuvre de systèmes de vidéosurveillance ou l'interception de sécurité.

L'autorisation pour le dispositif de vidéosurveillance peut prescrire que les agents individuellement désignés et dûment habilités des services de la police ou de la gendarmerie nationale soient destinataires des images. Les systèmes de vidéosurveillance installés doivent être conformes à des normes techniques définies par arrêté ministériel. L'exemple britannique a largement inspiré le législateur français. La vidéosurveillance fait partie de l'arsenal utilisé pour combattre le terrorisme. Quant aux normes techniques, elles sont inspirées par un travail minutieux élaboré au sein de l'Union européenne, au Royaume-Uni, le pays le plus avancé dans le secteur de la vidéosurveillance, et en France. Les études élaborées dans certaines communes<sup>71</sup> françaises où la vidéosurveillance joue un rôle non négligeable sert également de référence.

Sur l'efficacité de la vidéosurveillance dans la lutte contre le terrorisme, les avis sont partagés. Certains observateurs font remarquer que la vidéosurveillance a permis l'arrestation de suspects. D'autres experts sont plus réservés : « *A Londres, les caméras ont sans doute facilité l'arrestation des suspects. Mais la vidéosurveillance n'a pas empêché les attentats suicides ni même la seconde vague, alors que les terroristes savaient qu'ils allaient être filmés* » mentionne M.Manach.

Par contre, il y a unanimité sur la liberté de circulation. La loi du 23 janvier 2006 porte bien atteinte à la liberté de circulation. Mais les zéloteurs de la loi font remarquer que le principe de proportionnalité est respecté. Priorité est donnée à la protection de la vie et de la sécurité corporelle des personnes physiques. D'autres observateurs sont plus réservés et ne sont pas certains que le principe de proportionnalité soit respecté. Le débat reste ouvert.

## 3. La loi du 5 mars 2007 sur la prévention de la délinquance et la circulaire du 4 mai 2007

<sup>70</sup> Le deuxième motif sur le plan quantitatif, après la prévention de certains crimes et délits.

<sup>71</sup> Cf : Lyon.

L'article cinq de la loi du 5 mars 2007 est relatif à l'utilisation de la vidéosurveillance pour prévenir la délinquance : des installations de vidéosurveillance peuvent concourir à la lutte contre la délinquance. Les finalités possibles pour recourir aux dispositifs de vidéosurveillance sont élargies. Pour le législateur, là aussi, le principe de proportionnalité est pris en compte.

Pourtant, en mars 2004, une étude<sup>72</sup> de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Ile de France (IAURIF) dressait des conclusions mitigées : « *D'un point de vue strictement quantitatif, la vidéosurveillance ne traduit pas une baisse significative de la délinquance stricto sensu dans les réseaux ferrés et routiers franciliens, ni de changement de nature des faits* ». L'échantillon peut être considéré comme insuffisamment représentatif. C'est pourquoi il convient de se référer au pays européen qui utilise le plus souvent la vidéosurveillance, c'est-à-dire le Royaume-Uni. Des travaux de recherche ont été effectués en Grande-Bretagne et ont abouti aux mêmes observations que l'IAURIF. Eric Heilmann et Marie-Noëlle Mornet ont analysé les enquêtes diligentées par des criminologues anglais depuis une dizaine d'années pour le compte de l'Institut national des hautes études de sécurité (INHES). Ils remarquent : « *Tous les auteurs s'accordent pour souligner que la vidéosurveillance n'a que des effets limités sur l'évolution de la délinquance* ». L'installation des caméras a un faible impact sur le volume de la délinquance ; par contre, l'implantation des systèmes de vidéosurveillance participe au transfert, dans des quartiers non surveillés, de la délinquance et de la criminalité. Les caméras semblent bien dissuader certains délinquants de prendre le risque de se déplacer devant des caméras et d'être filmés. La liberté de la circulation est donc circonscrite dans le domaine de la prévention de la délinquance.

La loi du 5 mars 2007 se contente de mentionner la possibilité de recourir à la vidéosurveillance pour réduire la délinquance. La circulaire d'application du 4 mai 2007 n'est pas exclusivement consacrée à la vidéosurveillance mais mentionne la vidéosurveillance. La circulaire détermine notamment les critères de répartition des crédits du Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD).

Ce fonds <sup>73</sup> a pour objectif de financer les actions de prévention de la délinquance au niveau des collectivités territoriales. Ces actions sont multiples mais englobent la vidéosurveillance. Le fonds est abondé à hauteur de 23, 6 millions d'euros par l'Etat et de 50 millions d'euros par un prélèvement sur le produit des amendes forfaitaires de police. Ces amendes correspondent aux cinq catégories de contravention, qui dépendent, en matière de justice, des juges de proximité pour les quatre premières catégories de contraventions et du tribunal de police pour la contravention de cinquième catégorie. Les amendes majorées font partie des amendes forfaitaires et concernent les amendes qui n'ont pas été réglées à la date prescrite. Les 50 millions d'euros ne constituent qu'une infime partie des amendes forfaitaires de police. Ces sommes servent à financer les initiatives des collectivités locales et de leurs groupements, mais également des organismes publics et privés. Elles sont réparties entre les départements sur la base de statistiques démographiques et d'intensité de la délinquance. Naturellement, toutes les collectivités locales sont intéressées par cette manne publique mais ce sont les communes les moins importantes qui semblent surtout profiter du FIPD. C'est aussi le cas en matière de vidéosurveillance.

En effet, en France, les communes ont joué un rôle très actif dans le domaine de la vidéosurveillance, qu'il s'agisse de la protection des bâtiments, des transports en commun et des autres finalités possibles. Les communes où se sont installés des dispositifs de vidéosurveillance sont animées par des familles politiques différentes. Les critiques contre la vidéosurveillance émanent d'associations de défense des libertés individuelles et non de la classe politique. Toutes les mairies sont intéressées par les ressources du FIPD mais les demanderesse les plus assidues sont des communes de moyenne et de petite dimension qui auraient souhaité s'équiper en systèmes de vidéosurveillance mais qui ont du y renoncer faute de moyens suffisants.

Pour garantir la fiabilité et l'efficacité de la dépense, le financement concerne officiellement des actions « *ayant un effet direct sur les réalités locales* ». La circulaire précise que seront financées en priorité des actions relatives aux personnes et aux familles dont le comportement est préjudiciable tant pour les autres que pour eux-mêmes. Seront aussi financées les mesures des actes de malveillance et les systèmes de vidéosurveillance dans les « *zones les plus exposées* ». Le concept de « zone

<sup>72</sup> De multiples études ont été effectuées sur les effets de la vidéosurveillance.

<sup>73</sup> Créé par l'article cinq de la loi afférente à la prévention de la délinquance du 5 mars 2007.

*particulièrement exposée* » repose sur des critères afférents aux taux de délinquance<sup>74</sup>, et de façon plus diffuse, sur le sentiment d'insécurité manifesté par la population auprès de ses élus, à l'occasion des visites dans les permanences du maire et des adjoints au maire.

La circulaire institue une autre mission confiée au FIPD : il s'agit d'aider les maires dans l'exercice des nouvelles compétences qui ont été envisagées par la loi du 5 mars 2007. Le FIPD doit en particulier financer les mesures d'accompagnement parental proposées par le maire aux familles en difficulté<sup>75</sup>, les mesures de lutte contre l'absentéisme social, et l'ensemble des mesures préconisées par les conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD). Ces derniers sont sensibilisés aux avantages induits par la mise en œuvre par les dispositifs de vidéosurveillance. C'est pourquoi les systèmes de vidéosurveillance s'inscrivent aisément dans cette optique. Les collectivités locales remplissent une mission privilégiée dans le cadre de la circulaire du 4 mai 2007.

Cependant, l'Etat conserve un droit de regard sur les actions des collectivités locales, qui sont au centre du dispositif mis en place. Le FIPD ne peut financer que les actions des collectivités territoriales qui sont compatibles avec le plan départemental de prévention de la délinquance, en fonction des priorités déterminées par l'Etat. L'accroissement de l'installation des systèmes de vidéosurveillance est un enjeu pour l'Etat, la présidence de la République et le gouvernement, qui s'inspirent de l'exemple britannique.

#### 4. La loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure

L'objectif est d'abord quantitatif : il convient de tripler le nombre des systèmes de vidéosurveillance en France. Même en augmentant les dispositifs, le chiffre sera loin d'atteindre le chiffre du Royaume-Uni.

Cet objectif ne serait pas attentatoire aux libertés individuelles, à la vie privée. La finalité n'est pas de « *faire Big-Brother* », déclare Dominique Bussereau<sup>76</sup> en juillet 2007. Il n'est pas question de modifier la durée de conservation des images. La police, sauf cas arrêtés par des dispositions légales, n'a pas accès aux données.

L'objectif est également technique. Il faut couvrir un territoire étendu, « *le plus large territoire possible* », selon la ministre de l'Intérieur<sup>77</sup>. Pour que cette couverture soit efficace, il est indispensable que la mise en réseau soit améliorée et cela concerne en particulier les collectivités locales, pour lesquelles un effort a été consenti et mis en place, la RATP, la SNCF, les grands magasins. Cette mise en réseau induit l'interconnexion de tous les systèmes entre eux. Cela implique le déploiement des équipements publics et la participation de multiples ingénieurs et techniciens.

Cette finalité d'interconnexion, consentie dans une optique de sécurité publique, correspond à un coût élevé, qu'il est impossible de chiffrer précisément. La ministre de l'Intérieur évoque néanmoins « *plusieurs centaines de millions d'euros* »<sup>78</sup>.

Cette loi, dont un volet important s'applique à la vidéosurveillance, est-elle conciliable avec la liberté de circulation ? La réponse, comme les réponses partielles consenties antérieurement, dépend de la philosophie des observateurs. Selon les associations de défense des libertés collectives et individuelles, selon la CNIL, l'élargissement des systèmes de vidéosurveillance peut être dangereux pour la société et pour la liberté de circulation.

A l'opposé, pour la classe politique, la vidéosurveillance participe activement au combat contre le terrorisme, aux atteintes contre les personnes et les biens. Non seulement la vidéosurveillance n'est pas une menace pour la liberté de circulation, mais elle contribue « *à la liberté des Français d'aller et de venir* », sans encourir des dangers pour leurs vies ou pour leurs biens, c'est-à-dire dans les conditions minimales de confort qui accompagnent la liberté de circulation. Entre ces thèses

<sup>74</sup> Essentiellement, petite et moyenne délinquance.

<sup>75</sup> Mesure d'aide sociale.

<sup>76</sup> Secrétaire d'Etat chargé des Transports.

<sup>77</sup> Mme Michèle Alliot-Marie.

<sup>78</sup> Et, en termes de moyens humains, « *les personnels nécessaires au suivi et à l'analyse des images* », selon la ministre de l'Intérieur.

apparemment inconciliables, la sécurité juridique a son rôle à jouer. Le travail du législateur et du Conseil d'Etat, les débats parlementaires sont en mesure de nous indiquer si, dans le contexte actuel, la vidéosurveillance, avec interconnexion, est conciliable avec la liberté de circulation.

C. G.