

**VIDÉOSURVEILLANCE ET
GARANTIE
DES DROITS INDIVIDUELS**

**NOTE SUR LES DIFFICULTÉS D'APPLICATION
DES RÈGLES RELATIVES A LA VIDÉOSURVEILLANCE**

**A l'attention de Madame Michèle ALLIOT-MARIE, ministre de l'Intérieur, de
l'Outre-mer et des collectivités territoriales**

Alex TÜRK, Président de la CNIL

| | |
|---|-----------|
| INTRODUCTION..... | 3 |
| I. QUELQUES CERTITUDES... .. | 5 |
| A. COMPETENCE DE LA CNIL | 5 |
| 1. <i>Dans un lieu non ouvert au public.....</i> | <i>6</i> |
| a. Système numérique enregistrant des images sur un support informatisé | 6 |
| b. Utilisation d'une technique biométrique couplée à un système de vidéosurveillance..... | 6 |
| 2. <i>Dans un lieu ouvert au public ou sur la voie publique</i> | <i>7</i> |
| B. COMPÉTENCE PRÉFECTORALE | 7 |
| 1. <i>Les systèmes analogiques.....</i> | <i>7</i> |
| 2. <i>La simple consultation d'images sans enregistrement.....</i> | <i>7</i> |
| II. UNE DIFFICULTE MAJEURE RENDANT LE CADRE JURIDIQUE ALEATOIRE, DIFFICILEMENT COMPREHENSIBLE ET QUASIMENT INAPPLICABLE..... | 7 |
| A. PREMIER CAS : UTILISATION D'UN ENREGISTREMENT VISUEL DANS UN TRAITEMENT AUTOMATISÉ | 8 |
| 1. <i>Une définition large de la notion de « traitement automatisé »</i> | <i>8</i> |
| 2. <i>L'extrême gravité du problème.....</i> | <i>9</i> |
| B. DEUXIEME CAS : ENREGISTREMENTS VISUELS CONTENUS DANS DES FICHIERS STRUCTURES..... | 10 |
| III. L'ABSENCE D'AUTORITE DE CONTROLE INDEPENDANTE DE LA VIDEOSURVEILLANCE DANS LES LIEUX PUBLICS | 11 |
| A. ETAT DES LIEUX..... | 11 |
| 1. <i>Les commissions départementales de vidéosurveillance</i> | <i>11</i> |
| a. Le caractère uniquement consultatif des avis des commissions..... | 12 |
| b. La composition des commissions | 12 |
| c. L'hétérogénéité de leurs positions et de leurs moyens | 12 |
| d. L'extension des possibilités d'autorisation sans avis préalable..... | 13 |
| 2. <i>La Commission nationale de la vidéosurveillance.....</i> | <i>13</i> |
| 3. <i>La Commission nationale de l'informatique et des libertés</i> | <i>14</i> |
| a. Des garanties d'indépendance fortes | 14 |
| b. Une longue expérience de la vidéosurveillance..... | 14 |
| c. Des pouvoirs de contrôle et de sanction effectifs | 15 |
| B. LES GARANTIES ATTENDUES D'UN TEL ORGANISME DE CONTRÔLE | 15 |
| 1. <i>Le cadrage juridique nécessaire à la garantie des droits individuels</i> | <i>16</i> |
| 2. <i>Vers une autorité de contrôle indépendante et exclusivement compétente.....</i> | <i>17</i> |
| a. Le maintien des commissions départementales : une solution insatisfaisante | 17 |
| b. La création d'une autorité de contrôle spécifique ? | 17 |
| c. Le contrôle, par la CNIL, de l'ensemble des systèmes de vidéosurveillance | 18 |
| IV. LA NÉCESSITÉ D'UNE ÉVALUATION APRÈS MISE EN ŒUVRE DES DISPOSITIFS..... | 20 |
| V. EN CONCLUSION..... | 20 |

INTRODUCTION

La Commission nationale de l'informatique et des libertés constate un accroissement constant des déclarations, demandes de conseil et plaintes concernant la vidéosurveillance.

- **Durant la période 2002-2007, plus de 3500 déclarations relatives à des systèmes de vidéosurveillance ont été enregistrées. En 2007, la CNIL a reçu près de 1400 déclarations. Chaque déclaration concerne, dans la grande majorité des cas, plusieurs caméras.**

De même le nombre de plaintes concernant la vidéosurveillance augmente sans cesse. Ces plaintes concernent à 75 % les lieux de travail, puis les copropriétés, la voie publique et les établissements scolaires.

Par ailleurs, notre service des contrôles a procédé à de nombreuses missions de vérifications sur place depuis 2004, qui ont donné l'occasion à notre formation contentieuse (formation restreinte) de prononcer en 2006 plusieurs mises en demeure à l'encontre d'organismes ayant mis en œuvre des systèmes de vidéosurveillance sans avoir respecté les formalités de déclaration.

Les services de la Commission sont surtout quotidiennement confrontés à de très nombreuses demandes du public et de professionnels, tant téléphoniques qu'écrites, quant au régime juridique applicable en matière de vidéosurveillance. Ils constatent de la part du public comme des professionnels, **une profonde incompréhension des règles en vigueur, liée à la dualité des régimes juridiques applicables en la matière** et aux multiples difficultés d'interprétation de la loi du 21 janvier 1995.

Confrontée à un très net accroissement des demandes de conseil, des plaintes et à la complexité de la législation existante, notre Commission constate qu'il est nécessaire et urgent **de clarifier rapidement le cadre juridique actuel de la vidéosurveillance**. Suivant la même courbe exponentielle de développement que

celle des autres technologies informatiques, les dispositifs de vidéosurveillance se modernisent à une vitesse tout aussi rapide. **Ces systèmes ont définitivement basculé vers le « tout numérique ».**

Désormais, l'utilisation d'Internet comme support aux applications de la vidéosurveillance (dite alors « *vidéosurveillance IP* ») est devenue courante. La consultation à distance des séquences visuelles, depuis chez soi, sur un ordinateur portable, ou même sur son téléphone portable est aujourd'hui possible.

Les évolutions technologiques des matériels font également apparaître de nouvelles possibilités de traitement des images, dont le caractère pertinent soulève aussi de nouveaux enjeux au regard de la protection des données personnelles.

Ainsi, les logiciels « *d'analyse intelligente* » des images sont en constant développement. Il ne s'agit plus seulement aujourd'hui d'opérer le simple comptage du nombre de passagers ou de détecter automatiquement un objet abandonné, mais bien de permettre la détection automatisée de « *comportements suspects* ». Si la définition de tels modèles comportementaux reste encore relativement malaisée, les potentialités de surveillance comportementale de la population filmée augmentent à mesure que ces outils d'analyse automatisée d'images se perfectionnent.

La miniaturisation, la facilité de branchement et d'utilisation rendent la mise en œuvre des systèmes de vidéosurveillance d'une simplicité que l'on ne pouvait même pas imaginer dix ans auparavant. En revanche, elles augmentent d'autant les risques d'utilisation détournée ou intrusive (par exemple les cas d'installation de caméras à l'insu des personnes filmées, ou à des fins illégales).

Des « drones » aériens de surveillance en milieu urbain, qui pourraient être utilisés pour la surveillance de « zones urbaines sensibles » ou de manifestations sont par ailleurs testés par certains gouvernements.

- On note aussi une diversification de plus en plus forte des utilisations des caméras, qui sont installées dans des lieux dont la nature est elle-même de plus en plus variée : installations scolaires, moyens de transport, installations sportives, établissements de soins, résidences privées...

Ces évolutions appellent nécessairement un renforcement des garanties existantes afin d'assurer une protection effective des droits et libertés des individus.

I. QUELQUES CERTITUDES...

Les systèmes de vidéosurveillance sont susceptibles de relever de deux régimes d'encadrement juridique différents. La détermination de l'autorité compétente et de la procédure applicable soulèvent donc des difficultés, à l'exception des cas suivants.

A. COMPETENCE DE LA CNIL

Actuellement, l'installation d'un système de vidéosurveillance numérique, dans la mesure où il constitue un traitement automatisé de données à caractère personnel, relève des dispositions de la loi du 6 janvier 1978 modifiée en 2004, et nécessite l'accomplissement de formalités préalables auprès de la CNIL.

En pratique, lors de l'instruction de ces dossiers, les services de la Commission procèdent, conformément à la loi, aux vérifications suivantes :

- proportionnalité et pertinence du système au regard des finalités recherchées ;
- adéquation entre les fonctions des destinataires des images et les objectifs poursuivis ;
- limitation de la durée de conservation des images à une durée raisonnable¹ ;
- réelle information préalable des salariés et des personnes concernées.

¹ généralement fixée au plus à un mois

1. Dans un lieu non ouvert au public

a. Système numérique enregistrant des images sur un support informatisé

La Commission est compétente lorsqu'un dispositif de vidéosurveillance numérique est installé dans un lieu non accessible au public (entrepôts, réserves, bureaux fermés au public) et que les images sont enregistrées ou conservées sur un support informatisé de type disque dur ou enregistreur numérique, ce qui est le cas de la quasi-totalité des systèmes actuellement dans le commerce. Il convient par ailleurs de souligner que l'article 2 de loi « *informatique et libertés* » du 6 août 2004 précise que n'entrent pas dans son champ d'application les traitements mis en oeuvre pour l'exercice d'activités exclusivement personnelles².

Ces dispositifs doivent donc faire l'objet d'une déclaration auprès de la CNIL.

b. Utilisation d'une technique biométrique couplée à un système de vidéosurveillance

Les traitements ayant recours à des techniques biométriques sont soumis à une procédure d'autorisation préalable par la CNIL, en vertu notamment des articles 25-8° et 27 de loi « *informatique et libertés* ».

La CNIL est dès lors compétente en cas d'utilisation de technologies biométriques couplées à un système de vidéosurveillance numérique (enregistrements visuels à des fins de reconnaissance faciale, voire d'identification vocale).

² Dès lors, l'installation par un particulier d'un système de vidéosurveillance dite « *domestique* », c'est-à-dire filmant l'intérieur de son domicile privé ou à l'intérieur des limites de sa propriété n'est pas soumise à déclaration préalable auprès de la CNIL. Ce cas est néanmoins susceptible de prêter à discussion : qu'en est-il par exemple d'un système de vidéosurveillance « *domestique* » installé par un particulier de façon à filmer la voie publique ?

2. Dans un lieu ouvert au public ou sur la voie publique

Ainsi qu'il a été indiqué, lorsque le système de vidéosurveillance est couplé avec un dispositif biométrique, cette hypothèse relève de la compétence de la CNIL. (Cf. supra 1.b)

B. COMPÉTENCE PRÉFECTORALE

L'article 10 de la loi du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation pour la sécurité (LOPS) prévoit que l'installation d'un système de vidéosurveillance est soumise à une procédure d'autorisation préfectorale lorsqu'il visionne la voie publique ou des lieux ouverts au public. Mais la compétence du Préfet n'est toutefois certaine que dans les cas suivants :

1. Les systèmes analogiques

Les systèmes de vidéosurveillance analogiques mis en œuvre dans des lieux ouverts au public relèvent uniquement de la compétence du Préfet, mais il est à noter que ce type de dispositif est en voie de disparition.

2. La simple consultation d'images sans enregistrement

La seule visualisation (c'est-à-dire sans enregistrement) d'images d'espaces publics au moyen d'un système de vidéosurveillance, que celui-ci soit numérique ou analogique, relève de la compétence du Préfet. Par souci de clarté, il convient également de préciser que la CNIL ne considère pas la seule visualisation d'images comme un traitement automatisé au sens de la loi « *informatique et libertés* ».

II. UNE DIFFICULTE MAJEURE RENDANT LE CADRE JURIDIQUE ALEATOIRE, DIFFICILEMENT COMPREHENSIBLE ET QUASIMENT INAPPLICABLE

L'article 10.I de la loi du 21 janvier 1995 précitée définit les cas dans lesquels les enregistrements visuels de vidéosurveillance dans les lieux publics ou ouverts au public relèvent de la compétence de la CNIL.

Malheureusement, la définition de ces cas, qui sont au nombre de deux, suscite d'importantes difficultés d'interprétation. Celles liées en particulier au premier cas rendent le cadre juridique de la vidéosurveillance totalement incertain et aléatoire.

A. PREMIER CAS : UTILISATION D'UN ENREGISTREMENT VISUEL DANS UN TRAITEMENT AUTOMATISÉ

La loi de 1995 prévoit que les systèmes de vidéosurveillance publics relèvent de la compétence de la CNIL **lorsque les enregistrements visuels sont utilisés dans des traitements automatisés**. Ce dernier cas pose un problème aigu quant à la détermination du régime juridique applicable.

1. Une définition large de la notion de « traitement automatisé »

Il faut en effet rappeler que, selon l'article 2 de la loi « *informatique et libertés* », « *constitue un traitement de données à caractère personnel toute opération ou tout ensemble d'opérations portant sur de telles données, quel que soit le procédé utilisé, et notamment la collecte, l'enregistrement, l'organisation, la conservation, l'adaptation ou la modification, l'extraction, la consultation, l'utilisation, la communication par transmission, diffusion ou toute autre forme de mise à disposition (...)* ».

La notion de « *traitement automatisé* » s'entend donc très largement.

Or, compte tenu des évolutions technologiques précédemment décrites (en particulier des possibilités actuelles de traitement et d'analyse des images) et des nouvelles définitions retenues par la loi « *informatique et libertés* » du 6 août 2004, la quasi-totalité des systèmes de vidéosurveillance actuellement en exploitation aujourd'hui sont des systèmes numériques répondant à la qualification de « *traitement automatisé* ».

L'article 10.I de la loi du 21 janvier 1995 modifiée conduit donc nécessairement à considérer que tout système numérique de vidéosurveillance, installé dans un lieu ouvert au public, relève de la compétence de la CNIL et devrait en conséquence lui être déclaré.

Or tel n'est pas le cas aujourd'hui, puisque ces dispositifs sont autorisés par les Préfectures et ne sont, sauf exception, pas soumis à notre Commission. L'évolution technologique des systèmes de vidéosurveillance vers le tout numérique devrait logiquement conduire à rendre la CNIL compétente sur l'ensemble des dispositifs de vidéosurveillance, quel que soit leur lieu d'installation.

A cet égard, la CNIL est de plus en plus saisie par des citoyens et des responsables de traitement de la question de savoir si ces dispositifs doivent également lui être soumis, ou si cette dernière est exclusivement compétente, ou s'il est nécessaire de saisir les commissions départementales, etc.

Il en résulte **une totale incertitude quant au régime juridique applicable, ainsi qu'une incompréhension croissante tant des citoyens que des responsables de systèmes** (cf. note en annexe sur les exemples concrets de difficultés).

La CNIL a même été saisie par un Préfet afin qu'elle vérifie les conditions de fonctionnement d'un système de vidéosurveillance de voie publique qui, mis en œuvre par la police municipale, avait fait l'objet d'une autorisation préfectorale...

2. L'extrême gravité du problème

Il convient ici de souligner **l'extrême gravité du problème posé**, compte tenu du fait que la concurrence des deux régimes juridiques conduit à rendre le cadre légal de la vidéosurveillance extrêmement complexe, flou et aléatoire, dans un domaine touchant aux libertés publiques fondamentales.

Cette question, majeure, est celle de la nécessaire conciliation entre l'exigence d'assurer la sécurité collective et le respect, dans le même temps, d'un droit fondamental au respect de la vie privée, de l'intimité, de l'identité.

Or, notre préoccupation est d'autant plus vive que le gouvernement souhaite très fortement augmenter le nombre de systèmes de vidéosurveillance.

Dès lors, ces objectifs de déploiement ne pourront s'opérer, de façon harmonieuse et respectueuse des libertés, que sur des bases juridiques claires, offrant aux citoyens toutes les garanties nécessaires.

On sait que la loi du 21 janvier 1995 a été adoptée à une époque où la vidéosurveillance s'effectuait essentiellement encore avec des enregistrements analogiques sur bande magnétique. Elle doit aujourd'hui être revue à l'aune des évolutions que connaît la vidéosurveillance vers le tout numérique.

B. DEUXIEME CAS : ENREGISTREMENTS VISUELS CONTENUS DANS DES FICHIERS STRUCTURES

La loi du 21 janvier 1995 prévoit que la CNIL est compétente pour connaître de systèmes de vidéosurveillance installés sur la voie publique ou filmant des lieux ouverts au public **lorsque les enregistrements visuels sont contenus dans des fichiers structurés selon des critères permettant d'identifier, directement ou indirectement, des personnes physiques.**

Cette définition semble correspondre aux hypothèses dans lesquelles des images (séquences visuelles ou photographies) sont extraites à partir du système de vidéosurveillance (dans un format numérique ou imprimées sur papier), afin de les rapprocher d'informations d'état civil contenues dans un autre fichier.

On notera que jusqu'à présent, notre Commission n'a été que rarement saisie de tels cas, même si elle sait que ce type d'applications est actuellement envisagé, notamment dans les domaines économique (enregistrements visuels de l'activité de caissières de supermarché couplés avec l'historique des tickets de caisse), du transport (formation de chauffeurs de bus à la conduite) et sportif (vidéosurveillance des stades).

Compte tenu de la difficulté pour les organismes déclarants à saisir quelles sont les hypothèses visées par ce texte, une clarification juridique apparaît là aussi nécessaire.

III. L'ABSENCE D'AUTORITE DE CONTROLE INDEPENDANTE DE LA VIDEOSURVEILLANCE DANS LES LIEUX PUBLICS

Un bref tour d'horizon des organismes de régulation existants est nécessaire, avant d'identifier les garanties minimales nécessaires à une autorité de contrôle indépendante ainsi que les pistes de solution pouvant être proposées.

A. ETAT DES LIEUX

L'agencement juridique actuel de la vidéosurveillance s'articule autour de trois instances de contrôle différentes.

1. Les commissions départementales de vidéosurveillance

On sait que l'article 10 de la loi du 21 janvier 1995 a instauré pour les systèmes de vidéosurveillance une procédure d'autorisation *a priori* par le Préfet, sur la base d'avis consultatifs préalables donnés par des commissions départementales. Depuis 1995, cette procédure a fait l'objet d'un certain nombre de critiques et de propositions de réforme, pour les raisons suivantes.

a. Le caractère uniquement consultatif des avis des commissions

Les commissions, réunies sur convocation du Préfet, rendent des avis dont la valeur n'est que consultative. Le pouvoir d'autoriser ou non un dispositif revient ainsi en tout état de cause au Préfet, qui demeure le décisionnaire final.

Certes les commissions disposent, depuis 2006, du pouvoir de contrôler, de leur propre initiative, les conditions de mise en œuvre des dispositifs de vidéosurveillance de lieux ouverts au public. Mais il est douteux qu'elles disposent des moyens nécessaires pour réaliser ces contrôles.

La loi a en revanche clairement limité la portée de leurs pouvoirs de contrôle *a posteriori*, en précisant qu'elles ne peuvent émettre, le cas échéant, que des recommandations et qu'elles ne peuvent que proposer au Préfet la suspension des dispositifs de vidéosurveillance lorsqu'elles constatent qu'il en est fait un usage anormal ou non conforme à l'autorisation donnée.

b. La composition des commissions

Depuis un décret du 7 juin 2006, sont désignés pour trois ans un membre du corps des tribunaux administratifs (qui assure la fonction de Président), un maire, un représentant de la chambre de commerce et d'industrie, et une personnalité qualifiée choisie par le Préfet. Certaines commissions éprouvent des difficultés à réunir le quorum nécessaire à leur fonctionnement.

c. L'hétérogénéité de leurs positions et de leurs moyens

Les commissions départementales se caractérisent également par la grande hétérogénéité de leurs positions, de leur volume d'activité, ainsi que des moyens qui leur sont alloués. Ceci a pour effet d'augmenter les incertitudes juridiques, tout en réduisant l'effectivité de l'exercice d'un réel pouvoir de contrôle indépendant.

d. L'extension des possibilités d'autorisation sans avis préalable

En outre, les modifications récemment introduites (notamment par la loi du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme)³, ou en préparation (projet de décret prévoyant que l'avis de la commission est réputé reçu en cas de silence gardé par celle-ci pendant trois mois) tendent à un assouplissement de la procédure au bénéfice des Préfets, qui peuvent désormais, dans certains cas, autoriser l'installation d'un système sans recueillir l'avis préalable de la commission départementale.

2. La Commission nationale de la vidéosurveillance

La création de cette Commission, par un décret du 15 mai 2007, permet au ministre de disposer d'un organisme consultatif vers lequel se tourner pour obtenir des avis sur les évolutions techniques et les principes d'emploi de la vidéosurveillance. Cette institution s'expose cependant à la plupart des objections relevées précédemment à propos des commissions départementales.

Le texte confère à cette Commission, placée directement auprès du ministère de l'intérieur, le caractère d'organisme purement consultatif (article 2 du décret n° 2007-916 du 15 mai 2007) et ne lui donne pas de pouvoir de contrôle.

En outre, ses modalités de désignation ne permettent pas de considérer cette instance comme indépendante, dès lors que sur vingt membres, sept sont nommés par le ministère de l'intérieur.

Cette Commission consultative, tout comme les commissions départementales vidéosurveillance, ne peut en conséquence être regardée comme disposant des caractéristiques et offrant les garanties d'une autorité administrative indépendante.

³ L'article 10-III bis de la loi du 21 janvier 1995 prévoit, depuis la loi du 24 janvier 2006, que « Lorsque l'urgence et l'exposition particulière à un risque d'actes de terrorisme le requièrent, le représentant de l'Etat dans le département et, à Paris, le préfet de police peuvent délivrer (...), sans avis préalable de la commission départementale, une autorisation provisoire d'installation d'un système de vidéosurveillance, (...), pour une durée maximale de quatre mois. Le président de la commission est immédiatement informé de cette décision. Il peut alors la réunir sans délai afin qu'elle donne un avis sur la mise en oeuvre de la procédure d'autorisation provisoire. »

3. La Commission nationale de l'informatique et des libertés

La Commission nationale de l'informatique et des libertés, première autorité administrative indépendante créée en France, présente les garanties suivantes.

a. Des garanties d'indépendance fortes

Créée par la loi du 6 janvier 1978 modifiée en 2004, la CNIL jouit de réelles garanties d'indépendance, notamment de par sa composition collégiale et pluraliste. Sur ses 17 membres, 14 sont désignés par les assemblées ou les juridictions auxquelles ils appartiennent⁴, 3 sont désignés par l'exécutif.

La CNIL élit son Président parmi ses membres. La loi prévoit qu'elle ne reçoit d'instruction d'aucune autorité et que les ministres, autorités publiques, dirigeants d'entreprises, publiques ou privées, ne peuvent s'opposer à son action pour quelque motif que ce soit et doivent prendre toutes mesures utiles afin de faciliter sa tâche.

b. Une longue expérience de la vidéosurveillance

Notre Commission dispose d'une longue pratique des problématiques de la vidéosurveillance, sur lesquelles elle fut la première à se pencher dès l'origine. Elle a ainsi adopté, dès 1994, la première recommandation sur les dispositifs de vidéosurveillance mis en œuvre dans les lieux publics et les lieux recevant le public⁵. Elle bénéficie de nombreuses années d'expérience et son action s'appuie sur des services aguerris, dédiés et professionnalisés dans les domaines de l'expertise juridique et de l'expertise technique.

⁴ La CNIL est composée de 4 parlementaires (2 députés, 2 sénateurs), 2 membres du Conseil économique et social, 6 représentants des hautes juridictions (2 conseillers d'État, 2 conseillers à la Cour de cassation, 2 conseillers à la Cour des comptes), 5 personnalités qualifiées désignées par le Président de l'Assemblée nationale (1 personnalité), par le Président du Sénat (1 personnalité), par le conseil des ministres (3 personnalités).

⁵ Délibération n°94-056 du 21 juin 1994

c. Des pouvoirs de contrôle et de sanction effectifs

La CNIL exerce les pouvoirs de contrôle et de sanction renforcés, qui lui ont été conférés par la loi « informatique et libertés » du 6 août 2004.

Il convient de souligner à cet égard que notre Commission dispose également de services spécialisés dans le traitement des plaintes des citoyens, des missions de contrôle sur pièces et sur place, ainsi que d'une formation contentieuse, chargée de décider de sanctions administratives ou pécuniaires, et dont le Conseil d'Etat a reconnu le caractère juridictionnel⁶.

B. LES GARANTIES ATTENDUES D'UN TEL ORGANISME DE CONTRÔLE

La question du contrôle, par un organisme véritablement indépendant, des dispositifs de vidéosurveillance, autrement dit « le contrôle des surveillants », constitue désormais, dans les sociétés démocratiques modernes, une exigence fondamentale, nécessaire pour asseoir la légitimité du développement de ces systèmes, dans un cadre leur offrant les meilleures garanties de prise en compte de leurs droits et libertés.

Un arrêté du 26 septembre 2006 a imposé le respect de normes techniques, dans l'objectif d'augmenter l'efficacité des systèmes de vidéosurveillance en permettant aux services de police de disposer d'une meilleure qualité d'image. Mais cette normalisation pourrait constituer également le **premier pas vers l'interopérabilité des systèmes**. L'interconnexion et la centralisation des images à des fins policières, rendues possibles en 2006, deviennent aujourd'hui des réalités.

⁶ Ordonnance du Conseil d'Etat, section du contentieux, du 19 février 2008, société Profil France c/. CNIL, Affaire n°311974.

Dès lors, le développement massif d'un maillage du territoire par des réseaux de caméras de vidéosurveillance, et l'expérimentation de nouvelles technologies de surveillance doivent nécessairement s'accompagner du renforcement des pouvoirs de contrôle de ces dispositifs.

De réels pouvoirs de contrôle doivent être confiés à une autorité tierce indépendante, à même d'apporter aux citoyens et aux responsables de traitements les garanties nécessaires en matière de protection de la sphère de leur vie privée, de leur intimité et de leur identité.

1. Le cadrage juridique nécessaire à la garantie des droits individuels

Hormis les conditions d'indépendance et d'expertise évoquées, cette autorité doit être à même, très concrètement, de garantir le respect des droits et libertés des personnes filmées, en s'assurant que :

- les systèmes de vidéosurveillance sont bien proportionnés et pertinents au regard des objectifs poursuivis.
- la durée de conservation de conservation des enregistrements n'est pas excessive,
- les destinataires prévus des enregistrements sont bien habilités à accéder aux images,
- le droit à l'information des personnes est effectif, celles-ci devant être dûment averties de l'existence du dispositif, par exemple au moyen d'un affichage précisant clairement la finalité de ces systèmes, l'identité des destinataires et les conditions d'exercice de leur droit d'accès, en particulier par l'indication du service à contacter,
- le droit d'accéder aux enregistrements visuels les concernant est effectivement garanti.

2. Vers une autorité de contrôle indépendante et exclusivement compétente

Ainsi que démontré plus haut, le strict maintien du cadre juridique actuel ne permettra pas de résoudre les graves incertitudes juridiques entourant la vidéosurveillance en France. Alors même que le gouvernement souhaite développer ces systèmes à grande échelle, il est nécessaire de stabiliser enfin le régime juridique en clarifiant les règles applicables, tout en engageant une réflexion de fond sur les modalités d'un contrôle indépendant. En d'autres termes, ne pas faire évoluer les règles actuelles serait la pire des options.

Trois solutions sont possibles :

- a. Le maintien des commissions départementales : une solution insatisfaisante

Ainsi qu'il a été indiqué, une multiplicité d'organismes de contrôle ne permet pas de conduire une politique de contrôle harmonisée, cohérente et efficace, ce d'autant que les commissions départementales se heurtent à de réelles difficultés de fonctionnement.

- b. La création d'une autorité de contrôle spécifique ?

La création d'une autorité nouvelle *ad hoc*, exclusivement compétente pour contrôler, quel que soit le cas de figure, les systèmes de vidéosurveillance aurait le mérite de la clarté. Il convient néanmoins de souligner aussitôt que cette solution ne serait viable qu'à la condition impérative de conférer à cette instance de réelles garanties d'indépendance vis-à-vis du gouvernement.

De plus, elle consisterait à ajouter au paysage juridique français une nouvelle autorité administrative indépendante, pour laquelle un budget devrait naturellement être dégagé. La tendance actuelle n'étant pas à la création de nouvelles autorités de ce type, cette solution serait financièrement coûteuse et ne pourrait être opérationnelle qu'à moyen terme, en raison de la nécessaire période de mise en route et d'acquisition par cet organisme de l'expérience nécessaire.

Enfin, instaurer une nouvelle autorité de contrôle créerait un risque de chevauchement des compétences avec la CNIL et, de ce fait, de confusion supplémentaire.

c. Le contrôle, par la CNIL, de l'ensemble des systèmes de vidéosurveillance

Cette dernière solution aurait les avantages suivants :

- Elle éviterait tout d'abord d'ajouter à la multiplication des autorités administratives indépendantes, en confiant cette tâche à une autorité administrative indépendante identifiée et reconnue comme telle.

Elle bénéficierait ensuite de la longue expérience accumulée par la CNIL, tant en matière de conciliation des garanties prévues par la loi informatique et libertés avec les impératifs de la sécurité collective, qu'en matière de pratique du contrôle et des sanctions. La CNIL serait ainsi à même de veiller à ce que soient garanties, par l'harmonisation des solutions, la stabilité et la sécurité juridiques requises. Rappelons que notre Commission dispose notamment d'un corps de contrôleurs de métier expérimentés, sur lequel elle s'appuie déjà pour assurer la vérification des conditions de mise en œuvre de systèmes de vidéosurveillance. Elle dispose également d'une longue expérience pratique de l'exercice du pouvoir d'autorisation.

Elle serait donc immédiatement opérationnelle sur ces questions.

- A ces garanties d'expertise juridique et d'effectivité des contrôles, s'ajouterait en outre la conformité du droit français aux principes fondamentaux consacrés par les textes européens.

Plusieurs textes européens ou internationaux reconnaissent en effet le droit au respect de la vie privée et à la protection des données⁷.

La Charte des droits fondamentaux de décembre 2002 prévoit en particulier que : « Le respect de ces règles est soumis au contrôle d'une autorité indépendante. »

En outre, il est particulièrement significatif de relever que 13 Etats-membres de l'Union Européenne sur 27 ont reconnu le caractère constitutionnel du droit à la protection des données personnelles.

Enfin, le traité instituant la Communauté européenne, tel que modifié par le traité de Lisbonne, prévoit désormais le principe d'un contrôle par des autorités indépendantes des règles relatives à la protection des personnes physiques à l'égard des fichiers⁸.

- Le glissement des systèmes de vidéosurveillance vers le « *tout numérique* » ayant pour effet de redonner à la CNIL sa compétence générale, il apparaît dès lors logique que la procédure d'autorisation des ces systèmes revienne à la CNIL, de façon à garantir une réelle indépendance dans le contrôle *a priori*.

Les saisines de la CNIL étant par ailleurs, toujours plus nombreuses en ce domaine, une refonte rapide du régime juridique est donc absolument nécessaire à l'accompagnement du déploiement de ces systèmes.

⁷ Ainsi, la déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948 affirme le droit à la protection de la vie privée. Ce principe est repris par la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme du 4 novembre 1950 mais aussi par le pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 novembre 1966, la convention n°108 du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données personnelles du 28 janvier 1981. La France ayant ratifié ces conventions elles possèdent, en tant que traités, une valeur supra-législative. Au niveau communautaire, les articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de décembre 2002 comportent également des dispositions spécifiques relatives au droit à la protection de la vie privée et des données personnelles.

⁸ article 25bis du traité sur l'union européenne

Il est tout aussi urgent de permettre à la CNIL d'opérer son contrôle sur ces systèmes, ainsi que tel était le cas antérieurement à 1995.

IV. LA NÉCESSITÉ D'UNE ÉVALUATION APRÈS MISE EN ŒUVRE DES DISPOSITIFS

La CNIL estime qu'une évaluation de la pertinence et de l'efficacité des dispositifs de vidéosurveillance sur les lieux publics est plus que jamais nécessaire, à l'heure où le Gouvernement souhaite intensifier le développement de ce type de systèmes.

Cette évaluation pourrait être menée par l'autorité de contrôle indépendante au terme d'une première période de fonctionnement des systèmes, et permettrait d'apprécier l'adéquation de ces outils par rapport aux objectifs poursuivis et à leur utilisation réelle.

Ceci souligne le besoin de mettre en oeuvre un outil de mesure d'impact de la vidéosurveillance, sur la base par exemple de vérifications sur place, de sondages et d'enquêtes qualitatives.

V. EN CONCLUSION

Au regard des objectifs ambitieux de développement affichés et compte tenu de ce qui précède, un meilleur encadrement de la vidéosurveillance s'avère donc indispensable afin de définir un cadre juridique enfin clair et stable et d'assurer un contrôle réellement indépendant.

Ce contrôle doit être assuré par la CNIL, compte tenu des garanties et des avantages indéniablement procurés par cette solution.

Il est certes évident que la CNIL devra alors être dotée de moyens supplémentaires. Mais il ne s'agira que d'augmenter les moyens d'une institution déjà existante, et non pas d'en créer une nouvelle.

Sur le fond, il convient de rappeler que la CNIL ne porte pas de jugement de valeur sur la légitimité de développement d'un programme de vidéosurveillance. La mission de la Commission consiste à appliquer les principes de finalité et de proportionnalité posés par la loi « informatique et libertés » de 1978 modifiée en 2004. Elle s'attache également à appliquer un principe d'évaluation des dispositifs, qu'elle considère comme nécessaire à la bonne appréciation de leur pertinence.

La mise en place de systèmes de vidéosurveillance nécessite, dans la durée, une réelle adhésion de la population. Si certaines études d'opinion montrent que la population est globalement favorable à la vidéosurveillance, pour autant les Français ne sont pas pour autant prêts à renoncer à la garantie de leurs droits individuels.

Ainsi un récent sondage réalisé à la demande de la CNIL pour (joint en annexe) révèle que si 71 % des Français sont favorables à la présence de caméras de vidéosurveillance dans certains lieux publics, **l'idée que les dispositifs de vidéosurveillance soient placés sous le contrôle d'un organisme indépendant pour parer à toute dérive séduit une majorité encore plus large : 79% y sont favorables et pour une majorité de Français, la CNIL est l'organisme indépendant le plus indiqué pour assurer ce contrôle.**

La CNIL, forte de sa longue expérience en matière d'analyse de l'équilibre fondamental entre sécurité et libertés, est aujourd'hui l'autorité de contrôle la mieux à même d'encadrer et d'accompagner le développement de la vidéosurveillance.

Dans ces conditions, on pourrait parler de dispositif de « *vidéoprotection* », c'est-à-dire un dispositif de vidéosurveillance parfaitement encadré par les textes de façon à garantir le respect des droits individuels.