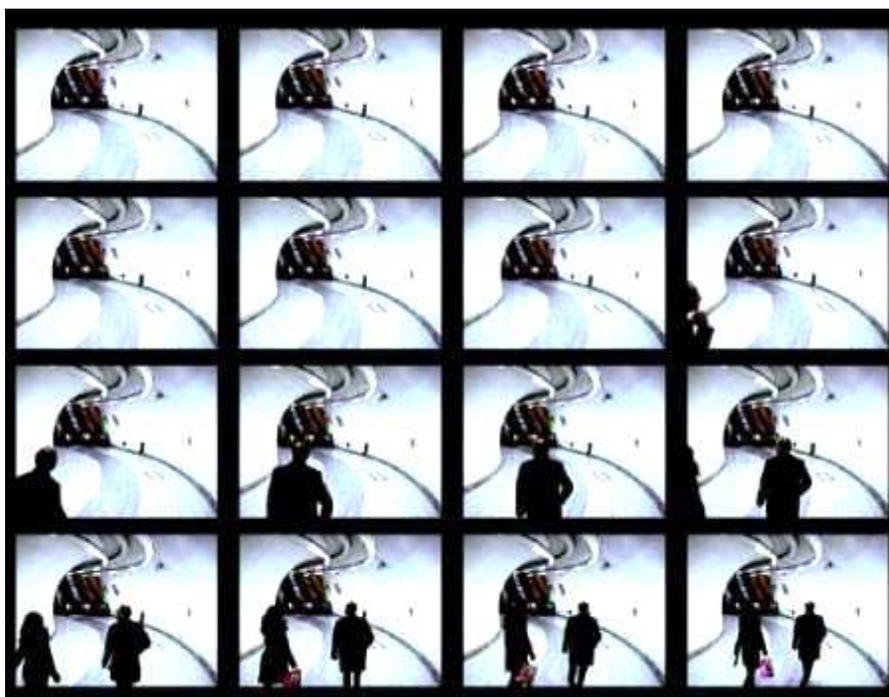


Master 2 Droit public général

Jean-Baptiste Milési

DE LA VIDEOSURVEILLANCE A LA VIDEOPROTECTION :

Evolution du régime juridique et mutation de la technique de vidéosurveillance depuis la loi du 21 janvier 1995



Domiziana Giordano, Metro468, 2002

Mémoire de recherche réalisé sous la direction de M. le professeur Wachsmann

Université de Strasbourg

Faculté de Droit

Année 2010/2011

“D’habitude, dans nos murs transparents et comme tissés de l’air étincelant, nous vivons toujours ouvertement, lavés de lumière, car nous n’avons rien à cacher, et ce mode de vie allège la tâche pénible du Bienfaiteur.”

Eugène Zamiatine, *Nous autres.*

Je souhaite commencer ce mémoire en remerciant M. le professeur Wachsmann, qui me fit l’honneur de bien vouloir encadrer ce travail.

J’aimerais également remercier tous ceux qui accompagnèrent la rédaction de ce mémoire, et qui ont notamment accepté de le relire et de le corriger. Merci à Maryvonne et Claire, et tout particulièrement à Clara et Valentin pour leurs conseils avisés.

SOMMAIRE

<u>Introduction</u>	p. 4
<u>I/ Vidéosurveillance et vidéoprotection au service de l'ordre public : un cadre juridique favorisant la mise en place de ce mode de gestion urbaine</u>	p. 19
A/ Des obligations téléologiques légales restrictives et des usages diversifiés de la technique de vidéosurveillance	p. 19
1) L'extension des motifs d'installation des systèmes de vidéosurveillance	p. 20
2) Des incitations à diversifier les usages des dispositifs de vidéosurveillance	p. 27
B/ La nécessité de quadriller la totalité du territoire urbain	p. 32
1) La mise en place d'un « maillage territorial continu »	p. 33
2) La réunification des informations visuelles éparses : le centre de supervision urbaine	p. 39
<u>II/ Vidéosurveillance et vidéoprotection face aux libertés publiques : un cadre juridique aménagé au détriment des libertés</u>	p. 46
A/ La protection des libertés : une évolution des garanties formelles et matérielles en trompe l'œil	p. 47
1) Un cadre juridique visant à protéger les libertés aménagé sans conviction	p. 47
2) La procédure d'autorisation : des garanties à l'épreuve du temps	p. 55
B/ Les ambiguïtés des garanties organiques et le risque d'atteinte aux libertés pour corollaire	p. 62
1) Le clair-obscur des contrôles et des autorisations des systèmes de vidéosurveillance	p. 63
2) La mise en place d'une police spéciale ressortant de la compétence du préfet ?	p. 69
<u>Conclusion</u>	p. 78

INTRODUCTION

« Sous réserve des dispositions de la présente loi, dans tous les textes législatifs et réglementaires, le mot : “vidéosurveillance” est remplacé par le mot : “vidéoprotection” ».

L'article 17 de la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (dite LOPPSI 2), adoptée par le Parlement le 14 mars 2011, entérine officiellement la nouvelle appellation de la vidéosurveillance en créant le néologisme de vidéoprotection¹, terme recevant diverses interprétations et commentaires selon les protagonistes. Les motifs invoqués par le Gouvernement au soutien de sa proposition d'amendement sont que le « mot de “vidéosurveillance” est (...) inapproprié car le terme de “surveillance” peut laisser penser à nos concitoyens, à tort, que ces systèmes pourraient porter atteinte à certains aspects de la vie privée. Dès lors, il y a lieu de remplacer le mot “vidéosurveillance” par le mot “vidéoprotection”, qui reflète plus fidèlement tant la volonté du législateur que l'action conduite en faveur de nos concitoyens² ». Pour certain, la correction sémantique vise à témoigner de la modification du comportement des individus face à l'outil vidéosurveillance, interprétation que l'on retrouve dans le rapport d'information remis par M. le député Guy Geoffroy en juillet 2010 qui prétend que « le changement sémantique intervenu n'est pas neutre, il reflète une modification de l'attitude de nos concitoyens à l'égard de cet outil³ ». Pour d'autres, il s'agirait d'une opération de communication, comme pour M. le sénateur Charles Gautier estimant que le choix du néologisme “vidéoprotection” serait le fait de « la pression du marketing politique⁴ ». Quant à Mme la sénatrice Virginie Klès, elle prend en compte les termes *surveillance* et *protection* qui serviraient à connoter la finalité des caméras installées, pour en déduire que « jamais une caméra n'a protégé personne(...) Une caméra est là pour surveiller⁵ ».

Ces joutes verbales se déroulant sous les ors de la foire d'empoigne politicienne occultent le fait que la tournure *vidéoprotection* s'inscrit pleinement dans la dynamique de la langue publique actuelle, la novlangue. Dans *LQR (Lingua Quintae Respublicae)*, Eric Hazan décrit comment cette langue s'est progressivement instaurée et en décortique les principaux termes, les *mots-masques*⁶. La LQR, apparue au milieu des années 1960, n'est pas née d'une décision prise

¹ Loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure.

² Il s'agit de l'amendement CL158 proposé par le Gouvernement.

³ Rapport d'information n° 2728 de la commission des lois de l'Assemblée nationale *sur la contribution de l'Etat au développement de la vidéoprotection*, 13 juillet 2010, p. 5.

⁴ Séance du Sénat du 7 septembre 2010.

⁵ Séance du Sénat du 30 mars 2010.

⁶ E. Hazan, *LQR, la propagande du quotidien*, Editions Raisons d'agir, 2006.

en haut-lieu mais résulte de l'influence croissante des économistes et des publicitaires dans la vie publique. Il ne s'agit non pas d'une langue populaire mais d'une langue émanant de la même *communauté de formation* (ce qui en assure la cohérence) qui la parle, l'écrit et la diffuse : les membres des cabinets ministériels, les directeurs commerciaux ou les chroniqueurs de France Culture « sortent des mêmes écoles de commerce, d'administration ou de sciences politiques, où on leur a appris les mêmes techniques avec les mêmes mots⁷ ». Elle possède pour trait caractéristique la « recherche de l'efficacité aux dépens mêmes de la vraisemblance⁸ », et « vise au consensus et non au scandale, à l'anesthésie et non au choc du cynisme provocateur⁹ ». Ainsi, elle a recours principalement à l'euphémisme, dont l'une des fonctions identifiée par l'auteur est le *contournement-évitement* et qui consiste en la substitution d'un terme (ou d'une expression) banal ou lisse à un autre litigieux ou connoté, ce afin de contourner un non-dit. Ecarter le mot *vidéosurveillance* (ayant une connotation trop disciplinaire) pour lui préférer celui de *vidéoprotection* s'inscrit selon nous dans ce mouvement euphémistique¹⁰. Dans cet ordre d'idée, Mme la professeure Geneviève Koubi note que cette modification sémantique traduit « un souci de légitimation d'une méthode de surveillance et de contrôle des citoyens par le gouvernement¹¹ ». Par ailleurs, *vidéosurveillance* présente la tare de rappeler la *société de surveillance*, qui évoque « une menace omniprésente tout à la fois proche et lointaine, impalpable et incarnée dans la panoplie jamais exhaustive d'un attirail sécuritaire sans cesse perfectionné » et qui constitue le « syntagme désormais adopté y compris dans le giron étatique par le régulateur¹² ». En matière de nouvelles technologies, nous trouvons à présent le concept de « technoprotection » (une webcam permettant à une mère de suivre à distance ce qui se passe dans la chambre de son enfant) et celui de « cyberprotection » (par exemple, la lutte contre le téléchargement illicite), qui renvoient tous deux à des systèmes de surveillance et qui présentent l'avantage de créer l'illusion pour les individus de ne plus se sentir en situation d'atteinte à leur vie privée, mais dans un environnement où l'ensemble de leurs actions et déplacements est protégé.

Notre propos n'est pas de péroter sur les intérêts liés à cette substitution du terme *protection* à celui de *surveillance*, mais de souligner que non seulement ce glissement sémantique s'inscrit dans ce mouvement plus vaste qu'est l'évolution de la LQR, d'autre part

⁷ Ibid., p. 120.

⁸ Ibid., p. 18.

⁹ Ibid., p. 27.

¹⁰ Il est intéressant de relever que certains auteurs parlaient de « vidéo-surveillance » après l'adoption de la loi du 21 janvier 1995, ce qui signifiait littéralement *surveillance par les moyens de la vidéo et de l'informatique*. Voir l'article de Rémy Pellet *La vidéo-surveillance et l'application de la loi « informatique et libertés »*, Revue administrative n° 284, mars 1995, et n° 285, mai 1995.

¹¹ G. Koubi, *L'Etat de la vidéoprotection...*, Blog Droit cri-TIC, 8 septembre 2010.

¹² D. Forest, *Considérations actuelles sur la société de surveillance*, Gazette du Palais, n° 120, 30 avril 2009, p. 8.

qu'il est le témoin que notre tolérance à l'égard des systèmes de surveillance et de contrôle s'est déséquilibrée au détriment des préoccupations de protection de la vie privée. Une autre façon de le dire serait que la notion de vie privée s'efface progressivement devant le besoin de sécurité publique.

Il nous semble au demeurant que s'en tenir à un babil simpliste quant à la substitution du syntagme *vidéoprotection* à celui de *vidéosurveillance* est non seulement stérile mais surtout, que cela permet d'occulter que l'objectif dans les deux cas demeure le même : il ne s'agit ni de surveiller ni de protéger, mais bien de contrôler une zone plus ou moins vaste¹³. Notre but n'est évidemment pas de jouer les apprentis philologues, mais de tenter de caractériser l'évolution de la conception de l'outil vidéosurveillance que vient matérialiser ce changement sémantique.

Se présentant sous des atours avantageux, la vidéoprotection permet de se pencher, ce avec une appréhension nouvelle, sur le berceau de cet outil qu'est la vidéosurveillance. Ou quand l'anesthésie se fait piqûre de rappel.

Sans qu'il soit besoin de remonter au lancement des fusées V-2 en 1942 par l'Allemagne hitlérienne¹⁴, les systèmes de vidéosurveillance se développèrent d'abord pour la protection de lieux privés comme les banques ou les commerces, auxquels s'appliquaient des règles de droit commun relatives à la protection de la vie privée, notamment la loi du 17 juillet 1970 sur le droit à l'image ou encore la législation relative à l'informatique et aux libertés du 6 janvier 1978. Les premiers dispositifs de voie publique se mirent en place à la fin des années 1980 et au début des années 1990, lorsque certaines communes souhaitèrent prévenir et réprimer la délinquance en ayant recours à l'utilisation de caméras, cette installation se fondant sur le pouvoir de police générale du maire et s'effectuant ainsi en l'absence d'une quelconque législation. Le premier cas fut celui de la ville d'Avignon, dont le conseil municipal approuva la création d'un système de vidéosurveillance composé de 93 caméras ainsi que d'un poste central permettant la visualisation, ce en permanence, du territoire de la commune, et, le cas échéant, l'enregistrement des images. Or, le 21 juin 1990, le tribunal administratif de Marseille annula cette décision, au motif que « l'installation généralisée et le fonctionnement permanent de caméras porte une atteinte excessive aux libertés individuelles et notamment au droit à la vie privée et à l'image, qui n'est justifiée ni par une habilitation judiciaire ni par les nécessités de l'ordre public ou de la constatation ponctuelle d'infractions au code de la route ou d'atteintes aux biens ou aux personnes ». Cette délibération fut donc prise « en violation des principes fondamentaux

¹³ G. Koubi, *L'Etat de la vidéoprotection...*, op. cit.

¹⁴ Lors de la séance du 30 mars 2010, Mme la sénatrice Anne-Marie Escoffier rappela la première utilisation de la vidéosurveillance.

régissant l'exercice des libertés publiques et individuelles¹⁵ ». Il y eut d'autres initiatives, comme le plan local de sécurité élaboré en 1992 à Tourcoing et qui permit la mise en place de 25 caméras, ou encore le projet de la commune de Levallois-Perret prévoyant un réseau complet composé d'une centaine de caméras et qui suscita un intense débat sur le respect de la vie privée.

En l'absence de législation spécifique à la vidéosurveillance, plusieurs règles de droit étaient susceptibles de s'appliquer, parmi lesquelles la jurisprudence relative au pouvoir de police (fondant l'intervention de l'autorité administrative pour la préservation de l'ordre public sur la voie publique et dans les lieux publics), la législation relative à la protection de la vie privée résultant de la loi de 1970 sur le droit à l'image ou encore la loi « informatique et libertés » de 1978. Compte tenu du flou concernant le régime légal à appliquer à la vidéosurveillance sur la voie publique et de la polémique créée par le projet de Levallois-Perret, le maire de cette ville saisit spontanément pour avis la Commission nationale informatique et libertés (CNIL)¹⁶.

Ce corpus juridique alambiqué créait ainsi une grande incertitude et révélait en outre l'inadaptation des règles de droit en vigueur, celles-ci ayant été instaurées et mises en place dans le cadre de lieux privatifs ou de locaux professionnels relevant du code du travail, or l'émergence de cette technique sur la voie publique fait intervenir un paramètre conséquent : la mise en cause des libertés publiques. C'est de ce contexte que ressortit la nécessité de définir un cadre juridique spécifique pour la vidéosurveillance sur la voie publique et dans les lieux ouverts au public, afin d'en encadrer l'essor.

Une première proposition de loi cosignée par les sénateurs Françoise Sélignmann et Michel Dreyfus-Schmidt proposait que l'installation d'un système de vidéosurveillance de la voie et des lieux publics ne puisse intervenir, et ce quelque soit le procédé technique utilisé, qu'après que la CNIL ait été saisie pour avis (motivé). En cas d'avis défavorable, seule une décision du conseil municipal approuvée par décret pris sur avis conforme du Conseil d'Etat aurait permis de passer outre¹⁷. Or ce n'est pas cette solution qui fut retenue dans la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité (dite « loi Pasqua »), qui en son article 10 fixe le régime juridique de la vidéosurveillance sur la voie publique et dans les lieux ouverts au public. En dépit des propos du rapporteur de la LOPS, M. le député Gérard Léonard, à l'Assemblée nationale estimant que « la vidéosurveillance met en jeu non seulement les libertés publiques mais aussi la cohérence de l'organisation de la sécurité publique. C'est

¹⁵ TA Marseille, 5^e chambre, 21 juin 1990, cité par Rémi Pellet in *La vidéo-surveillance et l'application de la loi « informatique et libertés »*, Revue administrative n° 284, mars 1995, p. 148.

¹⁶ Délibération n° 93-001 du 12 janvier 1993 par laquelle la CNIL se déclare incompétente en l'espèce au motif que « le procédé étant analogique il ne constitue pas un traitement automatisé au sens de la loi de janvier 1978 ».

¹⁷ Proposition de loi n° 311, Sénat, séance du 18 mai 1993.

pourquoi je pense qu'une telle pratique, sans en nier l'intérêt, doit être strictement réglementée. Son utilisation devrait être extrêmement sélective et se limiter aux lieux les plus sensibles¹⁸ », et quand bien même plusieurs documents soulignent que l'intervention du législateur permet de « réglementer strictement l'usage de la vidéosurveillance sur la voie publique¹⁹ », il nous semble qu'il s'agisse d'une méthode législative *a minima*. A l'appui de notre perception, nous évoquerons la finalité de prévention des atteintes à la sécurité des personnes et des biens qui ne devrait pouvoir être invoquée que dans « des lieux particulièrement exposés à des risques d'agression et de vol », formulation au critère objectif douteux, reposant sur la seule interprétation de l'administration, et suffisamment vaste et imprécise pour être aisément invoquée, pour ne pas dire systématiquement. Remarquons tout de même que les finalités pour lesquelles il peut être recouru à la vidéosurveillance concernent toutes l'intérêt général, le législateur ayant toutefois retenu uniquement des finalités visant à la protection de la sécurité publique prise dans sa stricte composante de protection de la sécurité.

Pour autant, ce texte est l'esquisse d'une conciliation nécessaire entre le maintien de l'ordre public et la protection des libertés individuelles, même si au demeurant il nous semble qu'il s'agisse d'un équilibre précaire, le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 94-352 du 18 janvier 1995 considéra les garanties légales suffisantes. Néanmoins, les articles et commentaires émanant de la doctrine en soulignèrent de façon récurrente l'insuffisance, garanties qui « apparaissent assez fragiles » d'après M. le Professeur Wachsmann²⁰, l'avocat David Forest soulignant pour sa part que c'est dans les failles de ladite loi que la plupart des dispositifs prospérèrent en toute illégalité, car « paradoxalement, cette loi a contribué à placer la vidéosurveillance dans une zone d'ombre²¹ ».

Si le développement de la vidéosurveillance sur la voie publique fut « très modeste » dans les premières années suivant l'adoption du texte de 1995, cela tiendrait à ce que celui-ci était « très encadrant²² », alors qu'il nous semble que plusieurs facteurs d'un autre ordre permettent à eux seuls d'expliquer cette relative évolution. Il y avait d'abord les craintes de la population quant au respect des libertés individuelles et de la vie privée, justifiées par la polémique ayant entouré le projet de la ville de Levallois-Perret. Il y a ensuite la question de l'intérêt de cette technologie, qui n'apparaissait pas à de nombreux acteurs, les services de police eux-mêmes étant sceptiques quant à l'utilité de la vidéosurveillance et refusaient de ce fait le renvoi des images vers les commissariats. On retrouve aussi un facteur plus pragmatique qui est la question

¹⁸ Propos cités par le rapport d'information n° 2728, op. cit., p. 7.

¹⁹ Rapport d'information n° 2728, op. cit., p. 7.

²⁰ P. Wachsmann, *Libertés publiques*, Editions Dalloz, 6^e édition, p. 553.

²¹ D. Forest, *Abécédaire de la société de surveillance*, Paris, Editions Syllepse, 2009, p. 123.

²² Rapport d'information n° 2728, op. cit., p. 9.

du coût de ces systèmes. Or, en l'absence de dispositif financier incitant les collectivités territoriales ou les personnes privées, celles-ci n'étaient pas très enclines à se doter de mécanismes de vidéosurveillance dont l'intérêt était mal perçu. Pour autant, le nombre de caméras installées en application de la loi du 21 janvier 1995 ne semble pas insignifiant : le rapport commandé à l'inspection générale de l'administration recense environ 350 000 caméras autorisées par les préfets fin 2006, dont approximativement 75 000 dans les transports, 20 000 sur la voie publique, et plus de 250 000 dans les établissements privés recevant du public²³. Ce chiffre serait « à rapprocher des quelque 4 millions de caméras dont disposait déjà le Royaume Uni à l'époque²⁴ » et traduirait un retard français en la matière, poncif répété à satiété dans nombre de rapports et documents officiels.

C'est précisément en 2006, avec l'adoption de la loi antiterroriste²⁵, que va s'opérer un changement que nous qualifierons de majeur dans l'évolution de l'outil vidéosurveillance, en modifiant certes le régime juridique, mais enclenchant un processus qui devait aboutir à un changement de nature de la vidéosurveillance.

Les attentats de Londres du 7 juillet 2005, et le terrorisme en général, vont précipiter cette mutation de la vidéosurveillance. Deux éléments sont à prendre en considération afin d'en saisir l'origine, l'un d'ordre sociétal, l'autre d'ordre institutionnel.

Le premier facteur, certainement le plus important parce que permettant de dessiner le contexte général de la mutation de la vidéosurveillance, est l'émergence de ce que le psychanalyste et maître de conférence Gérard Wajcman nomme *la civilisation du regard*. Elle correspond, contrairement à une époque où « le pouvoir du regard tenait à ce que sa puissance ne s'exerçait que caché », dont le paradigme est le panoptique imaginé en 1787 par Bentham, au dévoilement du regard, où l'œil est partout et partout visible, et qui peut se résumer par l'idiome « voir tout, tout ce qui peut être vu et tout ce qui risquerait de ne pas être vu²⁶ ». Or, précise l'auteur, cette *civilisation du regard* ne correspond pas au désir de voir tenant à la nature humaine²⁷, mais à une volonté de tout voir, reposant sur la croyance que désormais tout peut être vu, instillée par les progrès technologiques. « Voir, écrit-il, aujourd'hui, ce n'est plus exactement l'exercice d'un sens, ni une envie, ni une connaissance, ni une simple jouissance : c'est un droit. Et on entend l'exercer, et que tout s'y soumette. Il y a maintenant une exigence de visibilité²⁸ ».

²³ Rapport portant proposition d'un plan de développement de la vidéosurveillance, remis en octobre 2007 par MM. Melchior et Dalle, cité par le rapport d'information n° 2728, op. cit., p. 9.

²⁴ Ibid., p. 9.

²⁵ Loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers, J.O. du 24 janvier 2006, p. 1129.

²⁶ G. Wajcman, *L'œil absolu*, Editions Denoël, février 2011, p. 16-17.

²⁷ On peut ici penser au film *The elephant man* de David Lynch...

²⁸ G. Wajcman, *L'œil absolu*, op. cit. p. 13-14.

Son hypothèse est à rapprocher des propos tenus dans le rapport d'information de MM. les sénateurs Courtois et Gautier pour qui « l'image filmée de notre vie quotidienne s'est également banalisée avec la multiplication des caméras dans les espaces privés, les établissements recevant du public ou au domicile des particuliers avec les caméras de surveillance et les webcams²⁹ ».

Le second élément correspond au nouvel engagement de l'Etat, qui jusqu'alors s'était tenu en retrait vis-à-vis de la vidéosurveillance, se contentant d'en fixer le cadre juridique et laissant le soin aux collectivités territoriales, au premier chef desquelles les communes, et aux personnes privées, de déterminer leur propre besoin en la matière. De la période qui s'étend de la loi de janvier 1995 à celle de janvier 2006, l'Etat se considérait comme un arbitre qui, par l'intermédiaire de son représentant au niveau local, le préfet, intervenait uniquement dans la procédure d'autorisation des dispositifs de vidéosurveillance. Or, avec l'adoption de la loi de 2006, l'Etat va devenir le principal promoteur de cette technologie, ce au service de sa propre politique de sécurité. Désormais, les préfets pourront prescrire la mise en œuvre de systèmes de vidéosurveillance afin de prévenir les actes de terrorisme, tandis qu'est prévue la possibilité d'un accès direct et permanent par les services de police et de gendarmerie nationales aux images émanant de dispositifs appartenant à des tiers (notamment collectivités locales ou gestionnaires de transport public). L'Etat sera ainsi destinataire d'images exploitables par ses services. La modification du régime juridique de la vidéosurveillance, traduisant une volonté d'implication étatique, constitue la première étape de cette mutation.

Une deuxième étape peut être identifiée dans la lettre de mission du Président de la République adressée à Mme Alliot-Marie, alors ministre de l'intérieur, en juillet 2007, proposant un plan national de développement de la vidéoprotection, se fixant notamment l'objectif de tripler le nombre de caméras installées sur la voie publique en deux ans. Le plan prévoyait en outre une aide financière aux communes installant de nouveaux systèmes ainsi que le financement du coût des raccordements des centres de supervision urbaine (qui sont les centres de gestion des images d'une commune) aux services de police et de gendarmerie. Ce plan constitua la première manifestation d'une politique étatique volontariste de développement de la vidéosurveillance.

Dans le même temps, deux arrêtés ministériels vont mettre en place des normes techniques auxquelles devront être conformes les dispositifs de vidéosurveillance³⁰, car la pratique est venue démontrer que des systèmes, même si la densité de caméras est importante,

²⁹ Rapport d'information n° 131 de la commission des lois du Sénat *sur la vidéosurveillance : pour un nouvel encadrement juridique*, 10 décembre 2008. On peut aussi évoquer les téléphones portables, que -quasiment- tout un chacun possède et qui -quasiment- tous ont un objectif intégré permettant de filmer.

³⁰ Arrêté du 26 septembre 2006 *portant définition des normes techniques des systèmes de vidéosurveillance* et arrêté du 3 août 2007 *portant définition des normes techniques des systèmes de vidéosurveillance*.

fournissant des images d'une mauvaise qualité technique ne permettaient pas un usage satisfaisant des informations ainsi recueillies, notamment pour une utilisation à des fins d'enquête judiciaire.

Parallèlement à ces mesures, l'implication de l'Etat se réalise avec la création du fonds interministériel de prévention de la délinquance en mars 2007³¹. L'Etat participe dès lors au moyen de ce fonds au financement de l'installation ou de l'extension des systèmes de vidéosurveillance par les communes (ou par les établissements publics de coopération intercommunale dans les hypothèses où ils sont compétents), ainsi qu'aux raccordements des centres de supervision urbaine aux centres de commandements de la police ou de la gendarmerie, avec pour toile de fond l'objectif de multiplier le nombre de caméras sur la voie publique.

Enfin, une accélération majeure de cette mutation résulte de la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, définitivement adoptée par l'Assemblée nationale et le Sénat le 8 février dernier. Cette loi, qui pour certains « légalise l'avènement d'une société de surveillance terrifiante³² » doit être appréciée à sa juste valeur. La frontière est en effet ténue entre l'analyse d'un texte de régulation juridique d'une telle ampleur, reflétant les rapports de force au sein de l'hémicycle dans le processus de production de la loi, et la position du Cassandre, cédant « à la facilité du catastrophisme, ce discours convenu désormais réglé comme le papier d'une musique aussi lancinante qu'anesthésiante » et témoignant « davantage du constat d'impuissance ou de l'avertissement faussement crédule³³ ».

Deux dispositions de la LOPPSI 2 permettent au mieux de prendre conscience de la transformation de l'outil vidéosurveillance : l'extension des motifs d'installation des dispositifs de vidéosurveillance et l'association faite entre implantation privée de caméras et exploitation publique des données, limitée après censure du Conseil constitutionnel à un seul cas de figure.

Tout d'abord, de nouvelles finalités permettent la mise en place de systèmes de *vidéoprotection*. Ce qui est remarquable est que ces motifs d'implantation ne sont plus uniquement restreints à la protection de la sécurité publique prise dans sa logique de sécurité, mais permettent leur installation dans une perspective pleine et entière de police administrative. Ainsi, la sécurité publique au sens de prévention des accidents pourra désormais justifier l'installation de systèmes de vidéosurveillance. A titre d'exemple, l'article 18 de la loi énonce en

³¹ Le FIPD a été créé par la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 *relative à la prévention de la délinquance*.

³² Propos tenus lors de la séance du Sénat du 7 septembre 2010 par Mme la sénatrice Boumediene-Thiery, d'après elle « sous prétexte de lutte contre la délinquance ».

³³ D. Forest, *Considérations actuelles sur la société de surveillance*, op. cit., p. 8. Dans cette veine, le livre *Atteinte à la liberté* de Juli Zeh et Ilija Trojanow, juristes au demeurant, est d'un intérêt très limité car cédant trop facilement au « sensationnalisme de commande » évoqué par David Forest, et quasiment dénué d'analyse, égrenant des scènes de vie fantasmées se voulant tragiques.

son alinéa 7 que « la prévention des risques naturels ou technologiques » justifie le recours à la *vidéoprotection*. Quant à la possibilité offerte au préfet d'installer de façon temporaire des caméras, en suivant une procédure d'exception, en cas de « tenue imminente d'une manifestation ou d'un rassemblement de grande ampleur présentant des risques d'atteinte à la sécurité des personnes et des biens », elle concerne davantage l'objectif de préservation de la tranquillité publique.

Par ailleurs, l'article 23 de la loi autorise « la transmission aux services chargés du maintien de l'ordre des images réalisées en vue de la protection des parties communes des immeubles à usage collectif lors de circonstances faisant redouter la commission imminente d'une atteinte grave aux biens ou aux personnes », cette transmission s'effectuant « en temps réel ». Ainsi, des agents relevant d'une personne publique pourront être destinataires d'images d'un système de vidéosurveillance installé hors de la voie publique ou d'un lieu ouvert au public par une personne privée.

La décision du Conseil constitutionnel en date du 10 mars 2011 censura plusieurs dispositions relatives à la *vidéoprotection* de la loi lui étant déférée, lesquelles accentuaient nettement l'imbrication des intérêts privés et de l'espace public³⁴. La loi prévoyait en effet non seulement d'étendre les possibilités d'usage de la vidéoprotection sur la voie publique par les personnes morales de droit privé, en cas de risque d'agression ou de vol, mais assouplissait également les conditions de visionnage des images par des agents privés en permettant que leur soient délégués l'exploitation et le visionnage de la *vidéosurveillance* de la voie publique. Cela aurait permis la création de centres de supervision des images communs à plusieurs personnes publiques ou privées, vers lesquels auraient pu converger l'ensemble des images prises par les dispositifs de vidéosurveillance situés dans un périmètre donné.

Or il faut bien comprendre ce que révèle la section IV relative à la vidéoprotection du projet de loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure. Si, comme cela fut souligné dans un rapport rendu en octobre 2005 par M. Melchior, inspecteur général de l'administration, les responsables politiques n'avaient pas encore d'idée précise de l'utilisation de la vidéosurveillance jusqu'à cette période³⁵, les développements consécutifs à la dynamique impulsée par la loi antiterroriste de janvier 2006 vinrent concrétiser l'émergence

³⁴ Décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011 sur la *loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure*, J.O. du 15 mars 2011, p. 4630.

³⁵ *La vidéosurveillance et la lutte contre le terrorisme*, Note de synthèse, octobre 2005. Il y était précisé que « l'orientation souhaitée par l'Etat est elle-même, à ce jour, indéchiffrable », notamment car « l'Etat n'a pas exprimé clairement les contours d'une politique nationale, le rythme de développement souhaitable, et plus encore ses finalités ». Suivent plusieurs interrogations sur les buts poursuivis par la vidéosurveillance : rassurer commerçants et population ? Lutter contre la délinquance ? Lutter contre la criminalité organisée ?, cité par le rapport d'information n° 2728, op. cit., p. 12.

d'une nouvelle philosophie en la matière. Ces éléments épars, principalement réglementaires, trouvent manifestement une cohérence dans l'architecture du régime juridique de la *vidéoprotection*, et dont témoignent les propos tenus tout au long de la procédure d'adoption de la LOPPSI 2 (débats parlementaires, motifs du projet de loi, étude d'impact lui étant annexée,...).

L'analyse que nous faisons des modifications successives du texte fondateur du régime juridique de la vidéosurveillance peut être résumée comme suit : vidéosurveillance et vidéoprotection représentent des réalités distinctes. Afin d'explicitier cette hypothèse, nous convoquerons deux références qui s'imbriquent pour venir la matérialiser.

Dans un article récemment publié à l'AJDA et traitant de l'imbroglio persistant entre les autorités compétentes pour autoriser et contrôler les systèmes de vidéosurveillance sur la voie publique, l'avocat Gabriel Benesty suggérait qu'il y avait évolution « d'une vidéosurveillance d'espace et de bien à une vidéoprotection des personnes », et soulignait en outre que le néologisme vidéoprotection devait « marquer la véritable tâche dévolue à cet outil³⁶ ». Si la dichotomie relevée par l'auteur nous paraissait défendable, la précision quant à la finalité de l'outil qui serait caractérisée par un vocable de circonstance, dont nous avons décrit de façon liminaire ce qu'il représentait à notre sens, nous paraît mener à une aporie.

Gérard Wajcman, dans *L'œil absolu*, dresse le constat que nous serions passés de « la vidéosurveillance comme sécurisation de zone à la surveillance de la cité dans son ensemble³⁷ ». Il est un fait sur lequel s'accordent les deux auteurs, à savoir que la vidéosurveillance, qu'elle soit « d'espace et de bien » ou « sécurisation de zone », repose sur une organisation dispersée des caméras, avec des systèmes de vidéosurveillance morcelés appartenant à des gestionnaires juridiquement et géographiquement indépendants et ne couvrant que des zones spécifiques à chaque propriétaire, dont l'objectif en définitive serait de protéger un lieu ou un bâtiment précis, ce que soulignent par ailleurs nombre de rapports et documents sur le sujet. En revanche, leur analyse quant à l'évolution de cette vidéosurveillance est radicalement opposée, protection des personnes pour l'un, surveillance de la totalité de l'espace de la société pour l'autre, marquant *de facto* une criminalisation générale de la société. Si cette dernière perception présente des aspects intéressants, elle semble achopper sur un point, qui est de ne traiter que de la facette sécurité, délaissant ainsi les usages et destinations récents de la technique de vidéosurveillance.

³⁶ G. Benesty, *Le clair-obscur du contrôle de la vidéosurveillance*, AJDA 2010, p. 764.

³⁷ G. Wajcman, *L'œil absolu*, op. cit., p. 92 à 96.

Aussi, au vu de ce qui précède, notamment des modifications successives apportées au régime juridique initial de la vidéosurveillance, nous pensons être en mesure de qualifier ces réalités distinctes que recouvrent les termes de vidéosurveillance et de vidéoprotection.

La vidéosurveillance serait une technologie de production et de mémorisation d'informations, c'est-à-dire qu'elle crée une information là où il n'y avait rien avant son intervention, ainsi qu'un instrument de contrôle social, à savoir une surveillance par les moyens de la vidéo. Elle est un outil parmi d'autres dans une politique de lutte contre « l'insécurité », correspondant à une technique de contrôle visuel (ou de visualisation), exercée soit par ou pour le compte d'une personne publique dans le but de préserver la sécurité publique, dont l'initiative d'une telle surveillance portant sur les biens et les personnes revient à une autorité compétente. Cet outil aurait pour objet de sécuriser certaines zones ou bâtiments préalablement définis comme nécessitant une surveillance, que ceux-ci soient privés (« les lieux et établissements ouverts au public ») ou publics (la voie publique), et dont l'installation doit être justifiée par une des finalités légales³⁸. La législation instaurant le cadre juridique de la vidéosurveillance est aisément identifiable en la loi du 21 janvier 1995, loi témoignant de la volonté du pouvoir législatif d'en encadrer relativement l'essor, et confiant au représentant de l'Etat, le préfet, un rôle d'arbitrage.

La vidéoprotection ne serait pour sa part plus circonscrite à un procédé technique, mais serait un système global, composé d'une myriade de points de visualisation, c'est-à-dire des points d'entrée de l'information, quadrillant le territoire urbain et convergeant vers un lieu unique de visualisation (et le plus souvent d'enregistrement) des images qu'est le centre de supervision urbaine (géré par une commune ou un établissement public de coopération intercommunale). En son sein, des agents relevant de la personne publique sont chargés de traiter ces informations pour les transmettre aux commissariats de police ou aux unités de gendarmerie si une intervention en matière de maintien de l'ordre public s'avère nécessaire, les finalités et les usages de ce traitement étant susceptibles d'intéresser d'autres composantes de l'ordre public et objectifs d'intérêt général (salubrité, fonctionnement de certains services, ...) et justifie le cas échéant d'alerter le service concerné (voirie, propreté, pompiers,...). Bien que le terme de vidéoprotection n'apparaisse officiellement qu'avec l'adoption de la LOPPSI 2, ce système global s'est instauré par strates successives depuis plusieurs années, façonnant progressivement les différents aspects du régime juridique initial, aussi bien par le truchement de dispositions légales et réglementaires qu'en dehors du cadre légal, si bien qu'il n'est pas aisé de fixer une date qui célébrerait son avènement. En effet, M. Roché, chercheur au CNRS, estimait déjà en

³⁸ Nous nous sommes en partie inspiré de la définition des procédés de télésurveillance publique donnée par M. Graboy-Grobescio dans un article intitulé *Vidéosurveillance et libertés*, Petites affiches n° 151, 18 décembre 1998, p. 10.

2007 « qu'en une dizaine d'années, la vidéosurveillance est devenue "bonne à tout faire" en matière de gestion de l'espace urbain³⁹ ». Cependant, pour les raisons ci-dessus rappelées, nous considérerons que l'adoption de la loi du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme constitue la première manifestation -légale- de sa mise en place, divers textes réglementaires étant ensuite venus la façonner, la LOPPSI 2 ayant pour objectif de la renforcer et de la favoriser, comme cela était notamment énoncé dans les motifs du projet de loi.

Ces textes, aussi bien de par leur philosophie que les mesures qu'ils instituent, marquent un tel bouleversement dans la conception du régime juridique de la vidéosurveillance que nous sommes amenés à nous demander si la vidéoprotection ne serait pas désormais un mode de gestion de l'ordre public, venant suppléer les autorités titulaires du pouvoir de police général dans l'exercice des missions qui leur incombent. La question qui se pose est dès lors de savoir à partir de quel type d'utilisation des dispositifs de vidéosurveillance peut-on considérer que l'outil vidéosurveillance mue en système global, au point que l'on doive considérer la vidéoprotection comme étant un véritable « mode de gestion urbaine » aux finalités diverses, dont les usages dépassent le cadre légal et la mise en place implique une conception en amont associant de multiples intervenants des différents domaines de la vie sociale ?

On aura compris au demeurant, qu'il s'agisse de vidéosurveillance ou de vidéoprotection, la technique se trouvant à la base reste la même, à savoir des systèmes de vidéosurveillance impliquant qu'il y ait une prise d'image en un endroit A au moyen d'un matériel de prise d'image (une caméra et un objectif), puis une transmission au moyen d'un matériel de transmission (un câble ou une fréquence), enfin une visualisation en un autre endroit B au moyen d'un matériel de gestion des images (un moniteur de visualisation), et éventuellement enregistrement des images sur magnéto (dans le cas des systèmes analogiques) ou disque dur (pour ce qui est des systèmes numériques).

Par ailleurs, notre travail ayant pour objet l'étude de la mutation de la vidéosurveillance depuis la loi du 21 janvier 1995, il se limitera aux systèmes de vidéosurveillance sur la voie publique et dans les lieux ouverts au public. Les lieux privés, qui échappent en toute hypothèse à la loi du 21 janvier 1995 et pour lesquels la CNIL est seule compétente, ne seront pas envisagés dans cette étude, pas plus que les lieux mixtes⁴⁰. La définition jurisprudentielle des lieux privés

³⁹ *Les usages techniques et politiques de la vidéosurveillance : une comparaison entre Lyon, Saint-Etienne et Grenoble*, rapport de recherche réalisé pour le compte de l'INHES, décembre 2007, cité par le Rapport d'information n° 131, op. cit.

⁴⁰ Ce sont des lieux où l'on applique deux régimes juridiques à un même système de vidéosurveillance. La partie des locaux qui est ouverte au public relèvera de la loi du 21 janvier 1995, tandis que la partie privée se verra appliquer

ouverts au public fut donnée par la juridiction judiciaire : il s'agit des « lieux accessibles à tous sans autorisation spéciale de quiconque, que l'accès en soit permanent et inconditionnel ou subordonné à certaines conditions, heures ou causes déterminées⁴¹ » comme un droit d'entrée. A titre d'exemple, les bus des lignes de transport public seront considérés comme des lieux ouverts au public, mais tel ne sera pas le cas des bus des lignes à longue distance car il faut généralement réserver et s'acquitter du prix du voyage à l'avance.

Seront également exclues de notre travail les questions liées à la télésurveillance. Comme cela est mentionné dans la circulaire du 22 octobre 1996, « toute caméra ne constitue pas un système de vidéosurveillance⁴² ». Les écrans de visualisation qui sont installés à la vue de tous et qui permettent notamment au responsable de surveiller les mouvements dans son magasin tout en servant les clients ne sont ainsi pas soumis à la procédure d'autorisation préalable.

Les questions soulevées par ce sujet relèvent de domaines variés, certaines étant sociologiques et psychologiques pour ce qui est du sentiment de surveillance des individus ou des affects des « surveillants » les amenant à concentrer leur observation sur tel ou tel profil d'individus, philosophiques en ce qui concerne les concepts de libertés, d'ordre social ou même d'intérêt général, d'autres sont d'ordre constitutionnel pour ce qui est de déterminer les prérogatives inhérentes à l'Etat, tandis que renvoient au droit administratif la désignation de l'organe compétent pour la délivrance des autorisations des systèmes de vidéosurveillance, leur contrôle ou les procédures dont disposent les individus pour faire valoir leurs droits.

Voilà tout l'intérêt d'un tel sujet : insérer dans un cadre d'étude des libertés publiques l'appréhension juridique d'une technique visuelle en pleine mutation, qui entrave certains droits et libertés au rang desquels l'intimité, le droit à l'image, le droit à l'anonymat ou encore le droit à l'oubli, atteintes pour autant tolérées et légitimées par un souci de préservation de l'ordre public. Or, une étude juridique ayant pour objet les questions relatives aux systèmes de vidéosurveillance doit tendre inéluctablement vers la démonstration qu'existe un équilibre entre l'intérêt de la société et celui de la personne. M. Mazeaud, ancien membre du Conseil constitutionnel, rappelait lors d'un séminaire à Erevan en 2003 que cette conciliation entre l'ordre et la liberté est un problème ancien, qui ne date pas du 11 septembre 2001⁴³. Dans sa

la loi du 6 janvier 1978. Ce sera par exemple le cas des grandes surfaces où il faudra opérer une distinction entre les rayons et le stock ou les quais de déchargement.

⁴¹ Cour d'appel de Paris, 19 novembre 1986, confirmant TGI Paris 23 Octobre 1986.

⁴² Circulaire du 22 octobre 1996 *relative à l'application de l'article 10 de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité*, point 2.2.

⁴³ 8^e séminaire des cours constitutionnelles tenu à Erevan de 2 au 5 octobre 2003. Il cita les propos du député républicain Fresneau à l'occasion du débat devant l'assemblée constituante lors de la rédaction de la Constitution de 1848, et qui était opposé à l'inscription d'une déclaration des droits et des devoirs en préambule de la constitution : « Si l'on a présenté...ces droits de l'Etat et ces droits de l'individu, a-t-on fait quelque chose de bien remarquable,

décision relative à la loi dite « sécurité et liberté » de 1981, la Haute juridiction jugea que « la recherche des auteurs d'infractions et la prévention des atteintes à l'ordre public, notamment d'atteintes à la sécurité des personnes et des biens, sont *nécessaires* à la mise en œuvre de principes et de droits ayant valeur constitutionnelle⁴⁴ ». Par ailleurs, il énonça dans sa décision de 1985 relative à la loi mettant en place l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie, qu'il « appartient au législateur d'opérer la conciliation nécessaire entre le respect des libertés et la sauvegarde de l'ordre public *sans lequel l'exercice des libertés ne saurait être assuré*⁴⁵ ».

Le Conseil considère ainsi que l'ordre public est nécessaire à l'exercice des libertés, qu'il est une nécessité démocratique, dès lors les libertés peuvent être limitées pour sauvegarder l'ordre public dans certaines circonstances, ce pouvoir de limitation appartenant au législateur en vertu de l'article 34 de la Constitution disposant que la loi fixe les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques. Aussi, notre étude comprendra deux axes tendant à décrire la conciliation adoptée par le législateur et approuvée par le Conseil constitutionnel entre les deux exigences d'égale valeur constitutionnelle que sont, d'une part, la prévention d'atteintes à l'ordre public, à la sécurité des personnes et des biens (I), et, d'autre part, l'exercice des libertés publiques constitutionnellement garanties (II). Dans sa décision du 18 janvier 1995, le Conseil avait examiné les dispositions de la loi du 21 janvier 1995 instaurant le cadre législatif de la vidéosurveillance, les requérants faisant entre autre valoir que des garanties suffisantes n'avaient pas été instituées quant à l'exercice des libertés publiques, mais le Conseil ne les avait pas suivi et avait considéré que l'article 10 instituait les garanties appropriées pour assurer cette conciliation⁴⁶. Si les lois de 2006 et de 2011, qui transformèrent cet article, furent déférées au Conseil constitutionnel, les requérants ne contestaient plus l'insuffisance des garanties instituées⁴⁷. Cette question semble ainsi résolue pour les représentants nationaux. Pourtant, le cadre juridique devant garantir les libertés individuelles n'a pas été aménagé parallèlement à son évolution considérée du point de vue de son objectif de maintien de l'ordre public, doux euphémisme pour ne pas dire que les évolutions furent concomitantes mais dans des directions opposées.

de bien utile au peuple... ? On a tout simplement posé un problème, l'éternel problème de la conciliation du droit de l'individu avec le droit de la société, de la conciliation de l'ordre avec la liberté ».

⁴⁴ Décision n° 80-127 DC du 20 janvier 1981 *sur la loi renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes*, J.O. du 22 janvier 1981 p. 308. C'est nous qui soulignons.

⁴⁵ Décision n° 85-187 DC du 25 janvier 1985 *sur la loi relative à l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie et dépendances*, J.O. du 26 janvier 1985 p. 1137. C'est nous qui soulignons.

⁴⁶ Décision n° 94-352 DC du 18 janvier 1995 *sur la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité*, J.O. du 21 janvier 1995, p. 1154.

⁴⁷ Décision n° 2005-532 DC du 19 janvier 2006 *sur la loi relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers*, J.O. du 24 janvier 2006, p. 1138 et Décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011, précitée.

Cette préoccupation relative à la garantie des libertés est directement liée à la nature et au degré d'ingérence de cette technique du monde contemporain dans la vie privée de chacun. Dès lors, nous voyons poindre la difficulté de notre sujet : les dernières modifications tenant à la vidéoprotection étant très récentes, il ne sera pas aisé d'en évaluer précisément les usages qui en sont, et en seront, faits, et partant les dérives qui ne manqueront pas de se produire (nous pensons pouvoir l'affirmer car la vidéosurveillance en a déjà apporté la preuve, comme nous le verrons plus en avant).

I/ Vidéosurveillance et vidéoprotection au service de l'ordre public : **un cadre juridique favorisant la mise en place de ce mode de gestion urbaine**

Qu'il s'agisse de vidéosurveillance ou de vidéoprotection, l'objectif demeure le même : les dispositifs de vidéosurveillance mis en place le sont afin de préserver l'ordre public. Une précision doit être apportée dès à présent : il n'y a pas de différence de nature entre la surveillance de la voie publique et la vidéosurveillance de celle-ci⁴⁸, ces deux missions relevant au niveau communal de la compétence de police du maire définie par l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales.

Ainsi, l'autorisation d'installer un système de vidéosurveillance est subordonnée au fait que celui-ci vise à l'une des finalités énoncées par l'article 10 de la loi du 21 janvier 1995. Or, le droit positif s'appuie sur une conception des usages de ces systèmes réductrice par rapport aux réalités qu'elle recouvre dans la pratique des villes (A). Pour autant, l'émergence de ce mode de gestion urbaine ne peut être saisie dans sa complétude que si l'on évoque sa nécessaire propension à être en mesure de pouvoir contrôler la totalité du territoire sur lequel elle trouve à s'appliquer, en organisant la centralisation des images captées par les caméras sur le territoire considéré (B).

A/ Des obligations téléologiques légales restrictives et des usages diversifiés de la technique de vidéosurveillance

L'approche législative et réglementaire de la technique de vidéosurveillance témoigne d'une méconnaissance de certaines logiques d'utilisations des dispositifs installés. Peut-être est-ce précisément en cela qu'émergea la vidéoprotection : l'usage fait des données saisies par les caméras a rapidement dépassé le cadre légal, son inadéquation étant toujours d'actualité en dépit des modifications successives du texte initial. Cette tendance relève d'une volonté extensive d'usage de la technique de vidéosurveillance, où les activités de surveillance de la voie publique et des lieux ouverts au public se noient dans une problématique plus large de gestion urbaine.

L'instauration de ce mode de gestion urbaine répond à un double mouvement complémentaire et quelque peu contradictoire. D'une part, l'extension des finalités (1) afin que le cadre juridique soit en adéquation avec les réalités que recouvrent l'utilisation de cette

⁴⁸ Tribunal administratif de Nice, 22 décembre 2006, Société Vigitel c/ commune de Fréjus.

technique, d'autre part se développent en parallèle des incitations à diversifier les usages des dispositifs de vidéosurveillance, dans le but notamment d'amortir les coûts de dispositifs onéreux (2).

1) L'extension des motifs d'installation des systèmes de vidéosurveillance

L'article 10 de la loi du 21 janvier 1995 donna compétence aux « autorités publiques compétentes »⁴⁹ pour déployer, sur une base uniquement volontaire, des dispositifs de vidéosurveillance sur la voie publique, tandis que sont compétentes les personnes publiques ou privées responsables de l'exploitation du système pour ce qui est des lieux ouverts au public. Si en théorie le préfet pouvait mettre en œuvre des dispositifs, en pratique ce sera le maire, titulaire du pouvoir de police général dans la circonscription communale, qui exercera cette compétence. L'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales énonce que « La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques ». Or l'exercice de la police administrative doit être distingué des autres activités administratives.

L'objet spécifique de la police administrative est en effet le maintien de l'ordre public tandis que les autres activités administratives tendent à des fins d'intérêt général, qui est une notion plus extensive que celle d'ordre public. Nous verrons ainsi dans un premier temps en quoi l'évolution des finalités traduit la volonté du législateur de permettre que les techniques de vidéosurveillance visent à la sauvegarde des différentes composantes de l'ordre public (a), avant d'envisager comment cette extension permet aux personnes publiques d'améliorer et de faciliter l'exercice de leurs missions de service public (b).

a) Finalités et composantes de l'ordre public

En matière de police générale, l'autorité de police ne peut légalement exercer son pouvoir que dans un objectif de maintien de l'ordre public, il nous faut donc préciser dans quel sens nous entendrons cette notion. Nous prendrons en compte la trilogie traditionnelle déterminant la sécurité, la tranquillité et la salubrité publiques comme composantes de l'ordre public.

⁴⁹ La circulaire du 22 octobre 1996 *relative à l'application de l'article 10 de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité* est venue apporter la définition de cette notion : « Il faut entendre par là le préfet et le maire, mais également les responsables d'établissements publics (par exemple S.N.C.F., R.A.T.P., hôpitaux) ou services publics (par exemple établissements pénitentiaires) et certains concessionnaires, tels que les sociétés concessionnaires d'autoroutes. Le critère d'admission est la capacité à exercer un pouvoir de police ».

L'approche juridique de la technique de vidéosurveillance était jusqu'à l'adoption de la LOPPSI 2 ordonnée à une logique de protection de la sécurité publique uniquement, la décision du Conseil constitutionnel de 1995 étant restrictive et n'admettant la vidéosurveillance dans les espaces publics que pour garantir l'une des finalités énoncée par la loi (α). Avec l'adoption de la LOPPSI 2, ces finalités furent étendues à la sauvegarde d'objectifs variés, à tel point que l'on doit désormais considérer que la loi autorise le recours aux systèmes de vidéosurveillance afin de garantir des activités de protection civile (β).

α) Des finalités exclusivement de protection de la sécurité publique

Le législateur de 1995 consacra une logique de prévention de l'insécurité, la vidéosurveillance étant alors perçue comme un instrument efficace de prévention situationnelle, concept recouvrant une série de politiques et d'actions qui vise à rendre difficile la commission d'une infraction, cela en intervenant sur l'environnement physique et en prenant en considération les intentions des auteurs d'infraction et leur perception des circonstances propices. Dans ce cadre, la LOPS définit des finalités s'inscrivant dans la seule logique de protection de la sécurité publique.

Ainsi, l'autorisation de mise en place et d'exploitation d'un système de vidéosurveillance était subordonnée à l'appréciation, par le préfet, de la conformité de sa finalité aux objectifs fixés par la loi du 21 janvier 1995, c'est-à-dire :

-pour les autorités publiques : la protection des bâtiments et installations publics et la surveillance de leurs abords ; la sauvegarde des installations utiles à la défense nationale ; la régulation du trafic routier ; la constatation des infractions aux règles de la circulation ou la prévention des atteintes à la sécurité des personnes et des biens dans des lieux particulièrement exposés à des risques d'agression ou de vol.

-pour les autres personnes morales : aux fins d'assurer la sécurité des personnes et des biens dans des lieux particulièrement exposés à des risques d'agression ou de vol.

C'est, nous semble-t-il, ce dernier but qui représente le mieux la possibilité qu'offrait, dès l'origine, le régime juridique de la vidéosurveillance d'installer un système de vidéosurveillance de façon relativement aisée. Les illustrations de ce que sont ces « lieux particulièrement exposés » pourront être très diverses, il pourra s'agir aussi bien de l'isolement d'un établissement (stations-service), son ouverture tardive (centres commerciaux), la valeur ou la nature des marchandises (bijouteries, pharmacies), ou encore le nombre d'agressions qu'a pu connaître l'établissement considéré.

La loi fut déférée au Conseil constitutionnel, les auteurs de la saisine estimant justement que le principe de proportionnalité propre aux mesures de police n'était pas respecté. Mais le Conseil ne les a pas suivis sur ce point. Dans sa décision du 18 janvier 1995, il reconnut la régularité des dispositions en approuvant les garanties instituées et en considérant que la prévention des atteintes à l'ordre public, touchant à la sécurité des personnes et des biens ou même la recherche d'auteurs d'infractions, sont des missions considérées comme étant « nécessaires à la sauvegarde de principes et droits à valeur constitutionnelle⁵⁰ ». Pour autant, le Conseil semble considérer que seule la vidéosurveillance générale et non spécifique à l'individu soit considérée comme conforme à la Constitution, mais comme le note M. Graboy-Grobescio cela « relève de la pure théorie puisqu'en pratique et lors de l'utilisation des systèmes de vidéosurveillance, quel sera donc le critère objectif qui permettra de définir la frontière entre surveillance générale et surveillance spécifique ?⁵¹ ».

Ce manque de clarté quand à l'instauration d'un critère objectif et clairement défini permettant l'installation de dispositifs de vidéosurveillance ne fut que renforcé avec l'adoption de la loi relative à la lutte contre le terrorisme du 23 janvier 2006.

Désormais, cette faculté est ouverte, aussi bien pour les personnes publiques que pour les autres personnes morales, « aux fins de prévention d'actes de terrorisme », dont on peut déduire des travaux parlementaires que le législateur a entendu couvrir par cette nouvelle finalité les lieux de culte, les grands magasins ou encore les sièges des grandes entreprises. Certains commentateurs soulignèrent que ces modifications firent évoluer la philosophie du régime juridique de 1995, celui-ci reposant jusqu'alors sur une « définition *relativement objective* des motifs et des types d'infractions pouvant amener à autoriser un dispositif de vidéosurveillance⁵² ». Dans leur rapport, MM. les sénateurs Courtois et Gautier évoquent le cas de l'écluse fluviale de Suresnes qui se vit prescrire un dispositif de vidéosurveillance, écluse qui fut donc considérée comme faisant partie des « lieux susceptibles d'être exposés à des actes de terrorisme⁵³ ». Notre perplexité n'a pour pendant que la démonstration de l'absence flagrante de critère objectif quant à la définition des finalités permettant l'installation d'un système de vidéosurveillance. Dès lors, l'interprétation qui en est faite par l'administration ne peut qu'être extensive si l'on se réfère à sa volonté de développer cette technique, ce que vint confirmer l'adoption de la LOPPSI 2.

⁵⁰ Décision n° 94-352 DC du 18 janvier 1995 *sur la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité*, précitée, considérant n° 3.

⁵¹ A. Graboy-Grobescio, *Vidéosurveillance et libertés*, op. cit., p. 15.

⁵² F. Rollin et S. Slama, *Les libertés dans l'entonnoir de la législation anti-terroriste*, AJDA 2006, p. 976. C'est nous qui soulignons.

⁵³ Article 1^{er} de la loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative au terrorisme.

β) Des finalités étendues dans une perspective pleine et entière de police administrative

La mise en place d'un véritable mode de gestion urbaine est particulièrement manifeste avec l'adjonction de nouvelles finalités par la LOPPSI 2, à tel point que M. le professeur Hanicotte parle non pas de finalités mais de « secteurs d'activités⁵⁴ » ajoutés à la liste initiale. Font ainsi leur entrée parmi les motifs justifiant le recours à la technique de vidéosurveillance : la régulation des flux de transport, la prévention des risques naturels ou technologiques, le secours aux personnes et la défense contre l'incendie, ainsi que la sécurité des installations accueillant du public dans les parcs d'attraction. Précisons que cette extension vise, entre autres, à mettre en adéquation certains des usages qui étaient faits de l'outil vidéosurveillance avec la lettre de la loi.

Par ailleurs, ne sont plus seulement visés les « lieux particulièrement exposés à des risques d'agression ou de vol » mais les lieux de « trafic de stupéfiants » ou de « fraudes douanières ». A n'en pas douter, cette extension scelle la fin d'un critère objectif critiquable pour lui substituer une appréciation purement subjective. Nous nous interrogeons aux côtés de M. le professeur Hanicotte : « Comment identifier une zone particulièrement exposée aux trafics de drogue ? La déambulation suspecte de “dealers putatifs” ? La lutte contre les fraudes autorisera-t-elle des caméras sur tous les marchés de France et de Navarre au prétexte qu'il pourrait s'y vendre des tee-shirts de contrefaçon ?⁵⁵ ».

Si ces finalités permettent de préserver la sécurité publique, prise non plus seulement dans sa composante restrictive de sauvegarde d'objectifs de sécurité, mais comme prévention des accidents et dommages pouvant affecter les personnes et les biens, la possibilité offerte au préfet d'installer de façon temporaire des caméras en cas de « tenue imminente d'une manifestation ou d'un rassemblement de grande ampleur présentant des risques d'atteinte à la sécurité des personnes et des biens » amène à s'interroger. Bien que cette possibilité vise à répondre aux difficultés rencontrées par les forces de l'ordre lors des manifestations à Strasbourg à l'occasion du sommet de l'OTAN en 2009, l'ambiguïté de la formule retenue pourra donner lieu à des interprétations abusives, ou pour le moins extensives. Si comme le souligne M. le professeur Hanicotte, « un rassemblement festif, une *rave party* ou un “apéro géant”, pourraient, à ce titre, être filmés en vertu d'une autorisation provisoire⁵⁶ », alors cette prévention des risques de

⁵⁴ R. Hanicotte, *Des caméras sous l'œil du préfet*, Gazette du Palais, n° 97, 7 avril 2011, p. 8.

⁵⁵ Ibid., p. 8.

⁵⁶ Ibid., p. 8. Il semble que ce soit effectivement cette direction qu'il faille considérer si l'on se réfère au rapport d'information n° 2728, op. cit., p. 15-16.

désordre qui peuvent naître du déroulement de manifestations sur la voie publique relève davantage de l'objectif de préservation de la tranquillité publique⁵⁷.

Dès lors, il faut constater que diverses composantes de l'ordre public sont concernées par le recours à l'outil vidéosurveillance. S'il s'agit bien d'un système global de gestion urbaine, alors la multiplication des buts pour lesquels il peut être recouru à la technique de vidéosurveillance doit nécessairement être étendue. Il apparaît ainsi que l'extension des finalités aux composantes de l'ordre public est le corollaire de l'émergence de la vidéoprotection, extension permettant par ailleurs aux personnes publiques d'améliorer et de faciliter l'exercice de leurs missions de service public.

b) Finalités et missions de police générales

L'article 12 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 énonce que « la garantie des droits de l'homme et du citoyen nécessite une force publique : cette force est donc instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée ». Cet article fonde le concept de police au service de l'Etat, les moyens de contrôle visuels que constituent les mécanismes de vidéosurveillance s'insérant dans le cadre de cette mission générale de police et ne devant ainsi répondre qu'à « l'avantage de tous ».

L'activité de police, « *activité de service public qui tend à assurer le maintien de l'ordre public* dans les différents secteurs de la vie sociale⁵⁸ », vise à prévenir les troubles, sinon à y mettre un terme. Dans l'exercice de leurs missions de service public, l'outil vidéosurveillance vient seconder les pouvoirs publics dans leur mission d'organisation préventive de la société (α) mais également dans leur mission de police répressive (β).

α) Une mission de police administrative et judiciaire

L'étude d'impact qui était annexée au projet de loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure mentionnait, dans une subdivision intitulée « Les options écartées : élargissement des finalités prévues par la loi en faveur des personnes publiques », le rapport de l'inspection générale de l'administration qui préconisait que les personnes publiques puissent installer des caméras sur la voie publique afin de faciliter l'exercice de leurs missions de service public « ne relevant pas uniquement du maintien de l'ordre public

⁵⁷ R. Chapus, Droit administratif général, Tome 1, Editions Montchrestien, 14^e édition, p. 688.

⁵⁸ Ibid., p. 683.

mais également de la gestion urbaine de proximité ou de la prévention des catastrophes naturelles (incendies de forêt, de crues, etc.) ».

C'est pourtant bien cette conception qui a prévalu dans le texte adoptée par le Parlement : la technique de vidéosurveillance, dans l'approche qu'en ont les représentants nationaux, peut contribuer au maintien de l'ordre sur la voie publique et dans les lieux ouverts au public. Elle est même davantage que cela : elle doit participer à la protection de l'ordre public, même si en l'état du droit positif, l'objectif de maintien de la salubrité publique n'a pas été prévu. Pour autant, comme le relève M. Graboy-Grobescio, cela n'est pas impossible : la surveillance des malades dans les hôpitaux ou la détection d'un phénomène de pollution pourraient tout aussi bien être envisagées.

Cette prévention d'atteinte à l'ordre public que permet la technique de vidéosurveillance crée une nouvelle forme de police administrative que M. Graboy-Grobescio qualifie de « police administrative du mouvement » qui serait une police administrative générale, applicable à l'ensemble du territoire au nom de l'ordre public, et dont les missions seraient de prévenir, d'informer et d'alerter le cas échéant. La mise en place de dispositifs de vidéosurveillance viendrait ainsi enrichir la notion de police administrative d'une « application moderne de sa fonction de contrôle et de surveillance générale⁵⁹ ». A titre d'exemple, la technique de vidéosurveillance permet une meilleure gestion des interventions des forces de l'ordre, en permettant d'apporter à leurs centres de commandement « une vision d'ensemble et des éléments de décision que ne peuvent pas faire remonter les unités engagées sur le terrain⁶⁰ ».

C'est bien dans cette perspective pleine et entière de police administrative que les récents développements des finalités de la vidéoprotection s'insèrent. Pour autant, ce seul aspect ne saurait être envisagé : on est amené à constater que la technique de vidéosurveillance concerne également la notion de police judiciaire.

β) Une mission de police répressive d'investigation

Si la mise en place des dispositifs de vidéosurveillance peut également répondre à des missions de police judiciaire, la frontière existant alors entre police administrative et police judiciaire est difficile à saisir. En effet, en envisageant la question du point de vue des finalités poursuivies, l'exploitation des images saisies (d'un bien ou d'une personne) sera-t-elle purement préventive ou contribuera t-elle à résoudre ou accélérer une enquête policière en cas de survenue

⁵⁹ A. Graboy-Grobescio, *Vidéosurveillance et libertés*, op. cit., p. 11.

⁶⁰ *Rapport sur l'efficacité de la vidéoprotection*, établi par MM. Sallaz, inspecteur général de la police nationale, Debrosse, inspecteur de l'administration, et Han, colonel de gendarmerie, pour le ministère de l'intérieur, juillet 2009, p. 3. Pour une analyse critique de ce rapport, voir : *Vidéosurveillance, un rapport aux ordres*, Noé Le Blanc, Les blogs du Diplo, 27 octobre 2009.

d'un dommage ? Le dispositif est certainement installé pour une des finalités légales mais l'exploitation des données collectées pourra être plus vaste.

Quoi qu'il en soit, certaines dispositions légales concernent davantage cette mission de police judiciaire. La loi du 21 janvier 1995 prévoyait que les enregistrements, dans « le cas d'une enquête de flagrant délit, d'une enquête préliminaire ou d'une information judiciaire » puissent être conservés au-delà du délai maximum d'un mois. Par ailleurs, la LOPPSI 2 compléta cet alinéa en ajoutant que « l'autorisation peut prévoir un délai minimal de conservation des enregistrements », cela, comme le précise l'étude d'impact, afin de « permettre aux services de police et de gendarmerie de disposer d'enregistrements en évitant qu'ils ne soient détruits prématurément ». Comme l'énonce la suite du document « en l'absence d'enregistrement des images, les systèmes de vidéoprotection perdent l'essentiel de leur pertinence pour les forces de sécurité ». Ainsi, il apparaît clairement que les images enregistrées participent à la recherche des auteurs d'infraction, surtout si l'on considère que « les enquêteurs ont recours de manière quasi-systématique aux images enregistrées lors des investigations⁶¹ ». Les images enregistrées permettent une identification visuelle pouvant concerner des personnes ou des biens, par exemple par l'enregistrement visuel des plaques d'immatriculation des véhicules, cela par un réseau de caméras destiné *a priori* à la régulation du trafic routier.

Cependant, un point porte à discussion : il s'agit des dispositifs mobiles. Alors que le *rapport sur les objectifs et les moyens de la sécurité intérieure à l'horizon 2013* indique que la modernisation des forces de sécurité passe, notamment, par la systématisation du recours aux moyens vidéo⁶² et que les agents et véhicules de police et de gendarmerie seront massivement équipés de ces dispositifs mobiles dans les années à venir, la loi du 21 janvier 1995, même après modification par la LOPPSI 2, ne prévoit aucune disposition spécifique à ce sujet⁶³. Ces caméras ne sont ainsi pas considérées, d'un point de vue légal, comme des dispositifs de vidéosurveillance, étant en quelque sorte « le prolongement de l'œil des policiers et gendarmes⁶⁴ ». Alors même que ceux-ci sont de plus en plus utilisés, ils prolifèrent en dehors d'un cadre juridique. Il paraît néanmoins pertinent de savoir à quel dessein cette technologie est vouée (surtout s'il devait y avoir enregistrement) : mode de preuve qu'une interpellation fut réalisée selon les formes requises, anticipation d'un mouvement de foule lors d'une manifestation, conservation du faciès de certains militants, etc.

⁶¹ Ibid., p. 2.

⁶² Rapport annexé au projet de loi de la LOPPSI 2 *sur les objectifs et les moyens de la sécurité intérieure à l'horizon 2013 : la sécurité partout et pour tous*.

⁶³ Seul l'article 2 du décret n° 96-926 du 17 octobre 1996 *portant application de l'article 10 de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité* évoque indirectement ce cas de figure. Il dispose que l'utilisation de ces dispositifs s'oppose à la transmission de certains documents lors de la demande d'autorisation.

⁶⁴ Rapport d'information n° 131, op. cit.

Cette exploitation d'une des failles de la législation en appelle d'autres. Si, en effet, les objectifs justifiant le recours à l'outil vidéosurveillance demeurent limités à des finalités d'ordre public, les usages et destinations des images prises par les caméras de vidéosurveillance dépassent le cadre légal, leur diversité permettant de répondre à des motifs d'intérêt général, celui-ci étant l'objet même de l'action de l'État.

2) Des incitations à diversifier les usages des dispositifs de vidéosurveillance

Les motifs d'installation des dispositifs de vidéosurveillance sont ainsi restrictifs comme il vient d'être vu, cependant que les usages faits des images, qu'elles soient simplement visualisées ou conservées, sont très divers. C'est peut-être cet aspect qui permet de comprendre l'émergence de la vidéoprotection : la mise en place de ce mode de gestion urbaine trouverait son origine dans les usages et destinations faits des systèmes de vidéosurveillance, ceux-ci n'étant pas en adéquation avec les finalités pour lesquelles il peut être recouru à la technique de vidéosurveillance. Cette diversification des usages a pour cause un élément pragmatique qui est le coût d'investissement total d'installation d'un tel dispositif (caméras, réseaux, stockage des images, poste central, etc.) évalué à 20 000€ par caméra.

La prise de conscience de cette donnée par les personnes susceptibles d'avoir recours à cette technologie incita ainsi à étendre les destinations des dispositifs installés, ce par voie réglementaire (a), mais force est de constater que dans la pratique, personnes morales de droit privé et de droit public n'ont pas attendu ce feu vert réglementaire pour exploiter au maximum les possibilités offertes par leur dispositif de vidéosurveillance (b).

a) Des incitations émanant de textes réglementaires

Si ces incitations reposent sur le coût, dispendieux, des systèmes, il n'en demeure pas moins que la mutualisation corrélative permet de concevoir en amont l'implantation d'un réseau de caméras sur le territoire des collectivités territoriales, cette attitude étant mue par une volonté de mettre en place des dispositifs urbains cohérents et efficaces (α). Même si l'on constate une extension de l'usage des images recueillies, celui-ci concerne l'intérêt général, ce qui est surprenant est dès lors l'interprétation faite de la LOPS par la circulaire du 26 octobre 2006 (β).

α) Volonté de cohérence et circulaire du 26 mai 2008

La circulaire du ministre de l'intérieur en date du 26 mai 2008 adressée aux préfets propose un cadre juridique à la conclusion, entre le maire d'une commune et le préfet de département, d'une convention de coordination entre la police municipale et les services de police ou de gendarmerie nationales⁶⁵. Son objet spécifique concerne les raccordements entre ces derniers et le centre de supervision urbaine, qui est l'un des critères déterminant pour l'attribution de subventions par l'intermédiaire du fonds interministériel de prévention de la délinquance.

Dans le cadre de ce partenariat entre collectivités territoriales et forces de l'ordre, le document annexé à la circulaire dresse une liste de « critères minimum pour être subventionnable », étant précisé qu'un « dispositif n'ayant pas fait l'objet d'une étude préalable attentive a peu de chance d'être recevable pour une demande de subvention ». Deux séries de critères sont alors énoncées, la première concernant les demandes de subvention des études menées en amont, la seconde concernant les projets d'installation ou d'extension des dispositifs de vidéosurveillance.

Parmi les critères ayant trait aux demandes de subventions des études doit être mentionnée l'intégration du dispositif prévu dans une *stratégie de sécurité*, car « la vidéoprotection est un outil à articuler avec les autres au service d'objectifs communs », ce qui traduit la volonté des pouvoirs publics d'élaborer, désormais, les installations de réseaux de vidéosurveillance en amont, afin notamment de les articuler autour des besoins des forces de l'ordre. Plus encore, et s'insérant entièrement dans cette volonté d'extension des usages à des fins d'intérêt général auxquels doivent tendre les mécanismes de vidéosurveillance, le projet doit « comporter une étude des usages possibles de la vidéoprotection autres que la prévention de la délinquance ou l'utilisation judiciaire (services d'incendie, ordures ménagères, propreté des rues, fluidité du trafic...) ».

Quant à la seconde série de critères, outre que seuls les « dispositifs ayant un sens en termes de sécurité » pourront prétendre à l'obtention d'une subvention, la « recherche de la diminution des coûts » est le second axe à poursuivre. Pour y parvenir doit notamment être envisagée « la diversification des usages de la vidéoprotection pour d'autres objectifs d'intérêt général (salubrité, circulaire (*sic*), surveillance ou fonctionnement de certains services...) à l'intérieur de la collectivité », d'où il est manifeste que ces deux dispositions traduisent une incitation à diversifier les usages des systèmes de vidéosurveillance au-delà des finalités légales, cela tant

⁶⁵ Circulaire du 26 mai 2008 *sur les raccordements des centres de supervision urbaine aux services de police et de gendarmerie et conditions d'attribution du fonds interministériel de prévention de la délinquance en matière de vidéoprotection*. NOR : INTK0800110C.

dans la phase d'élaboration que d'installation d'un système de vidéosurveillance. Dans le corps de la convention de partenariat qui sera conclue se trouve, comme exemple concret de ce qui pourra être signalé par le centre de supervision urbaine aux services de police et de gendarmerie, « la recherche de personnes mineures ou majeurs disparues ».

Concernant les objectifs auxquels peut répondre la vidéoprotection, le mode de gestion urbaine se trouve alors accompli d'un point de vue des finalités poursuivies, puisqu'il ressort de ces dispositions que des objectifs de préservation de la salubrité publique (ordures ménagères et propreté des rues) pourront être envisagés parmi les usages prévus par la convention. Cette extension des usages faits des images ainsi recueillies ne concernent que des « objectifs d'intérêt général », nous sommes alors amenés à nous interroger sur l'interprétation faite de la LOPS par la circulaire du 22 octobre 1996.

β) La circulaire du 22 octobre 1996 et la finalité commerciale

Cette circulaire énonce qu'une « installation de vidéosurveillance motivée exclusivement par une finalité commerciale, fût-elle dans un lieu ouvert au public comme une grande surface, ne rentre pas dans le champ d'application de la loi (...). L'état du droit antérieur en ces cas n'est en rien modifié et la référence au contrat d'adhésion, par une information convenable du public concerné, reste valable⁶⁶ ».

L'interprétation faite de la loi du 21 janvier 1995 est dès lors sujette à caution : en partant du principe qu'un système de vidéosurveillance ne peut être mis en place que pour l'une des finalités énoncées par la loi, ce qui est par ailleurs rappelé dans la circulaire en cause, comment une telle *finalité commerciale*, qui à elle seule aurait motivé l'installation du dispositif, peut-elle être tolérée dans un lieu ouvert au public ? Le rapport de MM. les sénateurs Courtois et Gautier conclut sans ambages qu'une « simple finalité commerciale est donc certainement illégale », ce à quoi nous ne pouvons qu'acquiescer. Cette « finalité » à notre sens n'en est pas une, il s'agit plutôt d'une pratique tolérée, pour ne pas dire une dérive d'interprétation, puisqu'en se référant au texte initial de la loi, les motifs d'installation sont énumérés exclusivement et au nombre de quatre ; cette *finalité commerciale* est donc clairement en contradiction avec l'esprit de la loi qui ne tolère de systèmes de vidéosurveillance que pour des finalités d'ordre public. Or dans le cas présent, le système sera nécessairement mis en place pour la satisfaction d'un intérêt particulier, cette *finalité commerciale* n'étant par ailleurs pas définie, la personne morale de droit privée qui choisira de l'invoquer pourra lui donner le contenu qu'elle entend. Il nous semble qu'elle peut

⁶⁶ Circulaire du 22 octobre 1996 relative à l'application de l'article 10 de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité, J.O. du 7 décembre 1996, p. 17835.

être entendue comme l'analyse du comportement des consommateurs dans l'espace clos de la grande surface, afin de le décrypter pour mieux le favoriser.

Ainsi, cette circulaire tolère que le comportement de l'individu, pris dans l'une de ses composantes sociales, soit analysé afin d'être mieux appréhendé, cela justifié par un simple intérêt vénal. « L'état du droit antérieur » auquel renvoie la circulaire est-il par ailleurs l'imbroglio qui existait avant la LOPS ou s'agit-il des garanties instituées par la loi du 6 janvier 1978 ? Quoi qu'il en soit, cette circulaire permet que soient développés des dispositifs de vidéosurveillance dans un lieu ouvert au public à la seule fin de satisfaire un intérêt particulier, en l'occurrence mercantile, ce qui est certainement attentatoire aux libertés individuelles, en particulier au respect de la vie privée et à la liberté d'aller et venir.

Cette pratique étant « certainement illégale », envisageons à présent les usages qui sont faits du traitement des données collectées par les caméras de vidéosurveillance en dehors d'un quelconque cadre légal.

b) Des usages hors de tout cadre légal

« M. Alain Bauer, président de la commission nationale de vidéosurveillance, a ainsi souligné la non prise en compte par la législation de certains usages comme la sécurité des clients -hors délinquance- ou l'exploitation d'un service⁶⁷ », formule circonstanciée pour signifier que certaines utilisations des caméras sont faites en dehors des finalités prévues par la loi, donc en dehors de tout cadre légal. Et le rapport d'énoncer toute une série d'usages développés par les gestionnaires des installations de vidéosurveillance : caméras sur les quais pour permettre au conducteur de s'assurer qu'aucun passager n'est bloqué entre les portes des wagons, gestion des files d'attente dans les parcs d'attraction, enregistrement visuel d'enchères publiques à des fins de preuve de l'adjudication, ou encore caméras embarquées dans les véhicules pour la formation des conducteurs de bus ou comme preuve en cas d'accident entre deux véhicules. Ces usages, qui intéressent des personnes morales de droit privé ou public, se trouvent hors champ de la loi du 21 janvier 1995.

Mais le plus important est certainement que cette diversification des usages est la meilleure preuve qui soit de l'instauration de ce mode global de gestion urbaine, phagocytant par strates successives tous les domaines de la vie en société. A ce sujet, le rapport cite l'intervention de M. Melchior qui rapporte que le « système de vidéosurveillance de voie publique à Strasbourg montrait que seulement un tiers des alertes était destiné à la police nationale ou à la police municipale, les deux tiers intéressants d'autres services (voirie, propreté, pompiers, SAMU...) ».

⁶⁷ Rapport d'information n° 131, op. cit.

Et de conclure : « Les collectivités territoriales ont une interprétation large des finalités de la vidéosurveillance »...

Or, il ne s'agit pas de cela à notre avis, mais bien d'usages, car comme le mentionne ce même rapport « les finalités de la vidéosurveillance dans les espaces publics sont définies de façon réductrice comparé à l'usage qu'en ont les communes aujourd'hui ». Le motif de cette extension des usages est toujours le même : « Compte tenu du coût de ces systèmes, des communes cherchent à amortir l'investissement en diversifiant les applications (voirie, entretien, secours...) ». Ainsi, les opérateurs signalent, en pratique, aux services concernés aussi bien des infractions mineures (ivresse publique manifeste), des besoins d'assistance (victimes de malaise) que des incidents techniques (pannes d'éclairage ou retards de ramassage des ordures ménagères).

La question qui se pose est alors d'une évidente limpidité : « Qu'en est-il de l'usage de la vidéosurveillance de la voie publique à d'autres fins que celles identifiées ? Echappe-t-elle à la condition d'autorisation préalable du préfet ou sont-elles a priori interdites ?⁶⁸ ». Et la réponse à y apporter est dénuée d'ambiguïté : ces finalités n'étant pas prévues par la loi, elles sont interdites, mais néanmoins tolérées.

Cette question de la diversification s'apprécie bien entendu à l'aune du coût d'investissement engendré par de tels dispositifs, mais il existe un autre paramètre qui entre en compte et qui est celui mentionné plus avant, à savoir la cohérence du dispositif et sa capacité à s'insérer dans une stratégie plus vaste, qu'il s'agisse uniquement d'une *stratégie de sécurité* ou plus largement d'une *logique de gestion urbaine de proximité*⁶⁹. C'est précisément dans cette optique que le projet global de la communauté d'agglomération de la vallée de Montmorency s'insère⁷⁰. Ce projet, dont le rapport précise qu'il s'inscrit dans une dynamique de professionnalisation du déploiement de la technique de vidéosurveillance, nécessita quatre ans de réflexion et marque la substitution à l'amateurisme originel d'une « conception très en amont associant de multiples acteurs ». La phase de conception se trouve dès lors au centre du déploiement des caméras sur le territoire de la collectivité territoriale, afin que les différentes personnes publiques intéressées par le dispositif de vidéosurveillance puissent formuler leurs souhaits en matière de quartiers nécessitant une couverture visuelle, d'orientation des objectifs ou encore d'actions repérées par les caméras pour lesquelles ils seront destinataires en temps réel des images.

⁶⁸ J.C. Froment, *Regard juridique sur la vidéosurveillance urbaine : un droit en trompe-l'œil*, JCP-A, n° 13, 27 mars 2006, p. 438.

⁶⁹ Ibid., p. 439.

⁷⁰ Rapport d'information n° 131, op. cit.

Nous l'avons mentionné mais il convient d'insister : cette extension à des destinations de plus en plus diverses des usages qui sont faits des dispositifs de vidéosurveillance est à notre sens le marqueur privilégié de la survenue de la vidéoprotection. Pour autant, bien que l'extension des finalités pour lesquelles il peut être recouru à l'installation de systèmes de vidéosurveillance fût une nécessité pour, d'une part, mettre en adéquation usages et finalités, d'autre part améliorer ce mode de gestion urbaine, elle n'est pas suffisante. On comprendra en effet qu'afin de faciliter et d'améliorer le développement de la vidéoprotection, l'extension des finalités a pour corollaire la mise en place d'un quadrillage de l'ensemble du territoire urbain, car il ne suffit pas que la vidéoprotection puisse régir certains domaines de la vie sociale, encore faut-il que sa répartition géographique le permette.

B/ La nécessité de quadriller la totalité du territoire urbain

Le rapport rendu par MM. Melchior et Dalle en octobre 2007 « dresse le constat d'un développement insuffisant et d'une implantation aléatoire des dispositifs de vidéosurveillance (...). La mission évalue à un million le nombre de caméras à installer sur la voie publique et dans les lieux ouverts au public d'ici cinq ans, pour la mise en œuvre d'un plan stratégique visant à accroître la sécurité publique en améliorant la lutte contre le terrorisme et la délinquance⁷¹ ». La LOPPSI 2 entend remédier à cette lacune puisqu'elle « contient des dispositions sur la vidéoprotection visant à en faciliter le développement⁷² ».

Il serait pour autant par trop restrictif de considérer le quadrillage du territoire urbain dont il est question par le prisme réducteur de l'augmentation exponentielle du nombre de caméras, prônée par les rapports parlementaires ou ceux de l'administration générale. L'esprit de la LOPPSI 2 et les rapports et autres documents traitant de la question révèlent que les mécanismes de vidéosurveillance ne doivent pas seulement être implantés dans une zone la plus vaste possible, il faut encore que ceux-ci soient le plus performant possible, ce qui induit diverses extensions de ses capacités et possibilités.

Les récentes évolutions légales et réglementaires traduisent la mise en place de ce qu'il est convenu d'appeler un véritable *maillage territorial continu* présentant diverses facettes (1). Or cet aspect n'est que le versant matériel du quadrillage territorial ; pour que ce dernier soit pleinement abouti, encore faut-il qu'une centralisation des images soit instaurée afin de gérer au

⁷¹ Rapport portant proposition d'un plan de développement de la vidéosurveillance de MM. Melchior et Dalle, cité par l'étude d'impact annexée au projet de loi de la LOPPSI 2.

⁷² Rapport d'information n° 2728, op. cit., p. 15.

mieux les informations qui proviennent du *maillage territorial continu* (2), et qui correspond à l'aspect formel du quadrillage géographique mis en place.

1) La mise en place d'un « maillage territorial continu⁷³ »

Le *maillage territorial continu* sera, d'après l'étude d'impact annexée au projet de loi, mis en place par l'assouplissement des conditions dans lesquelles les personnes privées pourront mettre en œuvre un dispositif de vidéosurveillance sur la voie publique pour leur propre compte, évolution justifiée dans le même temps par un critère financier puisque cela permettra de créer « une véritable continuité territoriale et ce, à moindre coût, puisque la commune pourra mener son projet de sécurisation de l'espace public en tenant compte des implantations privées ».

Pour autant, il nous semble que la continuité territoriale recherchée ne pourra être accomplie que si d'autres éléments entrent en ligne de compte. En l'état de la législation, le *maillage territorial continu* renvoie à une triple nécessité comprenant un critère organique, un critère territorial et un critère technique. Soit : la nécessité d'étendre la faculté offerte aux personnes morales de droit privé de visionner les abords de leurs bâtiments et installations (a), la nécessité d'étendre le champ territorial sur lequel des caméras peuvent être installées (b), enfin la nécessité d'améliorer la qualité technique des systèmes pour que ceux-ci soient plus « performants » (c).

a) L'extension des possibilités de visionnage de la voie publique par les personnes morales de droit privé

Cette extension repose sur le constat que même si l'implantation des installations de vidéosurveillance sur le territoire d'une commune est segmentée entre différents gestionnaires, pouvant être des personnes publiques ou privées, il n'en demeure pas moins que l'observation de la voie publique est très étendue. Ainsi, afin que l'observation soit la plus vaste possible et que la continuité territoriale recherchée ne souffre plus d'enclaves ombrageuses, encore faut-il élargir le champ de vision des caméras.

Une première extension de ce champ de vision fut réalisée avec la loi anti-terroriste de 2006 (α), la seconde à ce jour ayant été tentée par le truchement de la LOPPSI 2 mais se heurta à la censure du Conseil constitutionnel (β).

⁷³ Ce syntagme est employé dans l'étude d'impact annexée au projet de loi de la LOPPSI 2.

α) En cas d'exposition au risque terroriste

La loi du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme fit de la technique de vidéosurveillance un outil privilégié de la lutte contre le terrorisme. Cette loi, qui ajouta la prévention d'actes de terrorisme au rang des finalités permettant de recourir à la technique de vidéosurveillance, donna la possibilité à toute personne morale, y compris privée comme le siège social de certaines entreprises ou les grands magasins, de déployer un système de vidéosurveillance « pour la protection des abords immédiats de leurs bâtiments et installations », c'est-à-dire sur la voie publique. Jusqu'alors, cette faculté était totalement interdite aux personnes privées. Cela doit leur permettre notamment de repérer le dépôt d'engins explosifs, de voitures piégées ou encore de sécuriser les abords d'installations sensibles, comme les grands ports ou les aéroports. Comme le précise la circulaire du 26 octobre 2006, les caméras ne devront avoir « pour champ de vision que les abords immédiats des bâtiments en question et non l'ensemble de la voie publique, qui ne peut faire l'objet d'une surveillance que par les autorités de police⁷⁴ ».

L'extension permise par la loi antiterroriste représente donc le premier empiètement sur la voie publique des dispositifs de vidéosurveillance appartenant à des personnes morales de droit privé, faculté que la LOPPSI 2 se proposait de renforcer.

β) En cas de risques d'agression et de vol

« L'élargissement des finalités permettant à des personnes privées de visionner les abords de leurs bâtiments et installations doit permettre un accroissement du nombre de caméras installées sur la voie publique », élargissement qui devra permettre une « réelle sécurité périphérique des établissements vidéoprotégés » car, comme le souligne l'étude d'impact annexée au projet de loi, « la prévention des *attentats* nécessite de tracer un large champ autour des cibles potentielles⁷⁵ ».

Le projet de loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure promouvait en son article 18 une double extension de l'empiètement du champ de vision des caméras appartenant à des personnes privées sur la voie publique. Cet article prévoyait, d'une part, la possibilité pour les personnes morales de droit privé de visionner les abords de leurs bâtiments et installations dans « les lieux particulièrement exposés à des risques d'agression ou de vol » et, d'autre part, d'élargir le champ de la surveillance possible au-delà des

⁷⁴ Circulaire du 26 octobre 2006 relative à l'application des articles 10 et 10-1 de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 modifiée d'orientation et de programmation relative à la sécurité.

⁷⁵ C'est nous qui soulignons, ce terme étant employé alors même qu'il est uniquement question des « risques d'agression ou de vol ».

seuls abords « immédiats ». Comme cela est souligné dans le commentaire aux Cahiers du Conseil constitutionnel, « les débats parlementaires montrent que cet élargissement était envisagé comme de nature à permettre de faire l'économie d'une vidéosurveillance publique dans les quartiers suffisamment équipés par des dispositifs de surveillance mis en œuvre par des personnes privées pour leur compte⁷⁶ ». Il s'agissait d'une des dispositions les plus emblématiques de la LOPPSI 2 devant renforcer l'empiètement du visionnage de la voie publique à des fins privées, et qui en parallèle de la disposition autorisant des agents relevant d'une personne publique ou privée d'être destinataires d'images issues d'un système de vidéosurveillance installé par une autre personne publique ou privée, permettait, d'après l'exposé des motifs, « une délégation d'une autorité publique »⁷⁷.

Le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 10 mars 2011, a jugé que cette disposition conduisait à déléguer une mission de surveillance générale de la voie publique à des personnes privées, méconnaissant de ce fait l'exigence de l'article 12 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen selon laquelle la garantie des droits doit être assurée par une « force publique », et censura de ce fait le dernier alinéa du 1° de l'article 18 de la LOPPSI 2⁷⁸.

Ainsi, le critère organique concernant la mise en place du *maillage territorial continu* ne fut pas renforcé à la mesure des attentes des représentants nationaux, contrairement à son aspect territorial.

b) L'extension du champ territorial

L'adjonction de finalités permettant la mise en place d'installations de vidéosurveillance a pour corollaire d'étendre conséquemment le champ territorial sur lequel les caméras trouveront à s'implanter. Les nouveaux motifs d'installation permettent en effet de désigner davantage de lieux et d'activités susceptibles de justifier la mise en place de ces dispositifs.

On assiste ainsi à une extension telle que désormais la totalité de la voie publique est susceptible de recevoir un système de vidéosurveillance (α), tandis qu'une place particulière doit être réservée à la possibilité donnée aux services de police et de gendarmerie d'être raccordés à des systèmes installés dans les lieux privés que sont les immeubles d'habitation (β).

⁷⁶ http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2011625DCccc_625dc.pdf

⁷⁷ Nous reviendrons en détail sur ce second aspect dans notre paragraphe sur le centre de supervision urbaine, voir *infra*.

⁷⁸ Décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011 *sur la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure*, J.O. du 15 mars 2011, p. 4630.

α) De nouveaux domaines de la voie publique sous contrôle

La finalité de « prévention d'actes de terrorisme » instaurée par la loi du 23 janvier 2006 avait déjà permis une extension considérable du champ territorial sur lequel peuvent être installés des mécanismes de vidéosurveillance. Quand bien même « cette finalité n'a pas fait l'objet d'une utilisation abusive (...), à Paris onze systèmes de vidéosurveillance ont été autorisés à ce titre⁷⁹ », il faut bien comprendre que « compte tenu de la multiplicité des lieux pouvant faire l'objet d'actes de terrorisme, on peut dire qu'aujourd'hui la surveillance est la règle et son absence l'exception⁸⁰ », dès lors la potentialité de mettre en place ces systèmes sur une vaste proportion de la voie publique est tout à fait envisageable (on peut songer à l'écluse de Suresnes pour s'en convaincre).

La LOPPSI 2 complète ce panorama en étendant « la régulation du trafic routier »⁸¹ à « l'ensemble des flux de transports », ce qui permet d'envisager l'installation massive de dispositifs de vidéosurveillance si l'on se réfère à l'étude d'impact annexée au projet de loi qui précise que « cette augmentation – atteindre un million de caméras sur la voie publique et dans les lieux ouverts au public en cinq ans – devrait essentiellement concerner l'espace urbain et les transports, notamment ferrés, qui comparés à un certain nombre de secteurs (bancaire et grande distribution par exemple) restent sous-équipés ».

Plus encore, « la sécurité des installations accueillant du public dans les parcs d'attraction » permet aux dispositifs de vidéosurveillance de faire leur entrée dans des lieux davantage diversifiés. Quand bien même les parcs d'attraction sont en faible nombre sur le territoire, faut-il voir dans cette extension, couplée aux services d'incendie et de secours, les prémices d'une vidéoprotection n'étant plus restreinte à un mode de gestion urbaine ?

β) L'ouverture des parties communes des immeubles d'habitation

L'article 23 de la LOPPSI 2 est venu modifier le code de la construction et de l'habitation en permettant la « transmission aux services chargés du maintien de l'ordre des images réalisées en vue de la protection des parties communes des immeubles collectifs à usage d'habitation lors de circonstances faisant redouter la commission imminente d'une atteinte grave aux biens ou aux personnes⁸² », le texte précisant que cette transmission s'effectue « en temps réel ». En pratique,

⁷⁹ Rapport d'information n° 131, op. cit.

⁸⁰ F. Rollin et S. Slama, *Les libertés dans l'entonnoir de la législation anti-terroriste*, op. cit., p. 976.

⁸¹ Les dispositifs de vidéosurveillance permettent en la matière, par exemple, d'envoyer un agent qui fera la circulation à un carrefour si celui-ci est encombré.

⁸² Article L. 1216-1-1 du code de la construction et de l'habitation.

cette disposition permet donc le raccordement des systèmes de vidéosurveillance installés dans des immeubles aux postes de police ou de gendarmerie.

Cette faculté nouvelle permettant que les services de police et de gendarmerie nationales, mais également les agents de police municipale, soient destinataires d'images de vidéosurveillance prises dans les parties communes des immeubles, est la première manifestation de l'intrusion de l'œil de la puissance publique dans des lieux privés. Certes, on pourra arguer que des « garanties » ont été prévues par la loi : la transmission sera « strictement limitée au temps nécessaire à l'intervention » des forces de l'ordre, l'information par affichage de cette possible transmission pour les personnes se rendant dans l'immeuble, ou encore le fait que les images susceptibles d'être transmises ne devront « concerner ni l'entrée des habitations privées, ni la voie publique ». Cette précision concernant l'entrée des habitations privées est pour le moins cocasse. On se demande en effet comment il sera possible que les images saisies par les caméras installées dans des couloirs où se trouvent les portes palières des habitations pourront ne pas concerner ces mêmes « entrées d'habitations privées »... Il existe bien des procédés d'occultation électronique, permettant par exemple d'occulter des parties privatives dès que l'opérateur effectue un zoom dessus, mais il ne s'agit pas d'une des exigences techniques auxquelles doivent répondre les dispositifs de vidéosurveillance installés sur la voie publique (voir *infra*). Il y a ainsi certaines réserves à émettre quant à l'effectivité de cette occurrence pour un dispositif installé dans un lieu privatif.

Il est intéressant de rapprocher cette disposition de celle prévue à l'article 5 de la loi du 2 mars 2010 renforçant la lutte contre les violences de groupe, qui permettait aux propriétaires d'immeubles, en cas « d'événements ou de situations susceptibles de nécessiter l'intervention des services de police ou de gendarmerie nationales ou de la police municipale », de leur transmettre en temps réel des images issues de leur système de vidéosurveillance⁸³. Le recours sénatorial de 2010 soulignait l'imprécision de la notion « d'événements ou de situations susceptibles de nécessiter l'intervention » des forces de l'ordre, ainsi que l'atteinte à la vie privée engendrée par la transmission, aux forces de l'ordre, d'images prises dans des lieux privés. Le Conseil avait estimé que le législateur n'avait pas institué « les garanties nécessaires à la protection de la vie privée des personnes qui résident ou se rendent dans ces immeubles ». La faculté nouvelle dont il est question n'est que la resucée de celle censurée en 2010 par le Conseil constitutionnel⁸⁴, à ceci près que les représentants nationaux ont tiré les enseignements de la sanction constitutionnelle.

Dès lors, l'infraction visuelle de la puissance publique dans des lieux privés est désormais possible, du reste elle nous semble être moins protectrice des libertés individuelles que ne l'est la

⁸³ Loi n° 2010-201 du 2 mars 2010 renforçant la lutte contre les violences de groupe et la protection des personnes chargées d'une mission de service public, J.O. du 3 mars 2010, p. 4305.

⁸⁴ Décision n° 2010-604 DC du 25 février 2010, J.O. du 3 mars 2010, p. 4312.

vidéosurveillance de la voie publique. L'extension territoriale du *maillage territorial continu* est ainsi conséquente, reste à envisager son aspect technique.

c) La normalisation technique des équipements

« Les systèmes de vidéoprotection installés doivent être conformes à des normes techniques définies par arrêté ministériel après avis de la Commission nationale de la vidéoprotection, à compter de l'expiration d'un délai de deux ans après la publication de l'acte définissant ces normes », telle est la nouvelle rédaction de la disposition du III de l'article 10 de la loi du 21 janvier 1995 prescrivant des normes techniques minimales auxquelles doivent être conformes les dispositifs de vidéosurveillance.

La première référence à cette conformité fut instaurée par la loi du 23 janvier 2006, la question quant à l'impact de la technique de vidéosurveillance n'étant plus de savoir si celle-ci est ou non efficace, cela étant désormais supputé, mais bien plus de savoir comment être efficace. A l'aune de cette substitution de postulat, la normalisation technique devient une nécessité, car les dispositifs de vidéosurveillance ont, soit disant, montré leur efficacité, mais « leur impact sur le taux global d'élucidation reste encore modéré en raison d'une densité de caméras souvent insuffisante, ou de matériels qui ne permettent pas toujours une identification précise des personnes⁸⁵ ».

La création de normes techniques pour le matériel qui sera installé se comprend aisément : il ne suffit pas que la lorgnette des caméras soit présente dans une vaste mesure et qu'elle regarde, encore faut-il qu'elle puisse voir effectivement. L'arrêté ministériel du 26 septembre 2006 énonça les premières normes techniques que devraient remplir à l'avenir les installations de vidéosurveillance. Nous pouvons citer parmi les plus explicites le fait que les données stockées doivent permettre « de déterminer à tout moment de la séquence vidéo sa date, son heure et l'emplacement de la caméra », les précisions quant à la résolution d'image minimale que devront pouvoir fournir les dispositifs ou encore une fréquence minimale de douze images par seconde requise pour l'enregistrement des images⁸⁶. Par la suite, l'arrêté ministériel du 3 août 2007 compléta les normes techniques requises, portant sur les caméras et les systèmes de transmission et de stockage ainsi que sur l'interopérabilité des systèmes de stockage et d'exportation des données vers les centres de commandement de la police et de la gendarmerie⁸⁷. Il faut par ailleurs remarquer que cet arrêté n'a pas mentionné, parmi les exigences de

⁸⁵ *Rapport sur l'efficacité de la vidéoprotection*, op. cit., p. 4.

⁸⁶ Article 2 de l'arrêté ministériel du 26 septembre 2006 portant définition des normes techniques des systèmes de vidéosurveillance.

⁸⁷ Arrêté ministériel du 3 août 2007 portant définition des normes techniques des systèmes de vidéosurveillance.

conformité, la présence de systèmes d'occultation électronique fiables qui auraient rendu impossible la visualisation des zones privatives, des entrées d'appartements (ce qui aurait été salubre, notamment dans les immeubles d'habitation) ou de maisons, ou encore les fenêtres des logements.

Il faut encore mentionner l'évolution extrêmement rapide des capacités et potentiels techniques des installations de vidéosurveillance depuis l'adoption de la loi du 21 janvier 1995, processus qui a partie liée avec la numérisation des systèmes. L'architecture des dispositifs est passée de systèmes de vidéosurveillance majoritairement analogiques, aux fonctionnalités réduites en terme de résolution des images, de volume de stockage des données, de pilotage des caméras ou encore de recherche d'un instant précis sur une séquence enregistrée, à des architectures numériques dont les potentiels techniques sont sans commune mesure avec leur ancêtre. Un seul exemple suffira : l'enregistrement numérique (sur disque dur) permet de faire descendre le nombre d'images enregistrées par caméra à 25 par seconde tandis qu'un enregistrement sur magnéto ne permettait de descendre qu'à une seule image toutes les quinze secondes⁸⁸.

Toutes ces évolutions techniques auxquelles doivent être conformes les dispositifs de vidéosurveillance seraient très efficaces, aussi bien pour la détection d'une infraction ou d'un incident que pour leur utilisation *a posteriori* dans un cadre judiciaire. Cette normalisation technique des équipements permet, à n'en pas douter, de tendre considérablement vers un *maillage territorial continu* efficace au vu des objectifs pour lesquels celui-ci est instauré.

Le *maillage territorial continu* opérationnel vers lequel tendent les récentes évolutions législatives et réglementaires dans le cadre de la mise en place de la vidéoprotection n'est que la composante matérielle du quadrillage territorial. Pour que ce dernier soit pleinement opérationnel, encore faut-il instaurer la réunification des images saisies par des systèmes de vidéosurveillance indépendants juridiquement et géographiquement.

2) La réunification des informations visuelles éparses : le centre de supervision urbaine

Nous pouvons exprimer le lien existant entre les deux composantes du quadrillage territorial de façon imagée : le *maillage territorial continu* constitue les yeux tandis que le centre de supervision urbaine représente le cerveau.

⁸⁸ A. Bauer et F. Freynet, *Vidéosurveillance et vidéoprotection*, collection « Que sais-je ? », PUF, 2008, p. 57.

Le centre de supervision urbaine est l'endroit vers lequel les images prises sur un territoire donné vont converger pour être centralisées, et au sein duquel des agents de la personne publique, qui ont le statut d'opérateur mais peuvent aussi être des policiers municipaux, traitent les données recueillies. Ce traitement comprend des actions de diverse nature, allant du visionnage des images sur écran au déclenchement d'une intervention, c'est-à-dire l'alerte du service concerné au vu de l'acte considéré, action rendue possible par la mise en place d'une procédure de déport (ou report) des images vers les différents centres de commandement susceptibles d'intervenir (police, gendarmerie, pompiers, SAMU, services techniques de la ville, etc.).

S'il nous semble difficile de dater la création des premiers centres de supervision pour les raisons invoquées en introduction, leur consécration résulte de la loi du 23 janvier 2006 avec l'augmentation des catégories d'agents titulaires du droit d'accès aux images prises sur la voie publique, ainsi que de la création du fonds interministériel de prévention de la délinquance permettant de financer le raccordement des centres de supervision urbaine aux différents services pouvant être alertés. Il nous paraît significatif que cette consécration soit concomitante à la période à laquelle nous datons les prémices de la vidéoprotection car le centre de supervision urbaine est l'élément central de ce mode de gestion urbaine.

Il présente en effet un double intérêt, opérationnel tout d'abord, car il permet d'agrandir efficacement l'espace vidéo-surveillé en réunifiant, dans le même centre de contrôle, des images en provenance de cet espace, créant ainsi une sorte d'Argus Panoptès technologique, que la LOPPSI 2 se proposait de « moderniser » (b). D'autre part, l'organisation du déport des images vers les services susceptibles d'intervenir permet d'améliorer, si ce n'est l'efficacité du dispositif, pour le moins les possibilités de réactivité des agents dans l'exercice de leurs missions de service public (a).

a) La multiplication des catégories d'agents titulaires du droit d'accès

Les catégories des titulaires du droit d'accès aux images et enregistrements des systèmes de vidéosurveillance n'ont cessées d'être étendues depuis la loi du 21 janvier 1995, l'objectif étant de permettre que les services concernés par cette extension progressive des finalités puissent être destinataires des images, afin que ceux-ci, en cas d'alerte émanant du centre de supervision urbaine, soient en mesure de juger quelle est la réponse la plus appropriée à apporter à la situation considérée.

La première extension date de la loi anti-terroriste de 2006 qui a permis la possibilité d'un accès direct et permanent des services de police et de gendarmerie nationales aux images des systèmes de vidéosurveillance (c'est-à-dire que soit réalisé le déport des images vers les centres d'information et de commandement de la police et vers les centres opérationnels de la gendarmerie) appartenant à des tiers, comme les collectivités locales ou les gestionnaires de transports public. Comme le souligne le rapport Geoffroy : « Cette disposition était fondamentale pour que la vidéosurveillance devienne un outil que s'approprient les forces de sécurité de l'Etat, alors qu'elle n'était jusqu'ici utilisée que par les polices municipales ou, *a posteriori*, dans un cadre judiciaire⁸⁹ ». Jusqu'à cette extension, les services de police et de gendarmerie nationales n'étaient que des tiers autorisés au sens de la loi de 1978, c'est-à-dire qu'ils ne pouvaient avoir accès aux images prises par un système de vidéosurveillance appartenant à un tiers que si ce dernier décidait de les associer à l'exploitation dudit système, en les faisant figurer, dans la demande d'autorisation, parmi les destinataires des images.

Permettre que police et gendarmerie nationales puissent être destinataires des images, et ce alors même qu'aucune infraction ne sera recherchée, ni même suspectée, revient à étendre implicitement les finalités des installations de vidéosurveillance. En effet, il faut bien voir que cette extension des titulaires du droit d'accès aux images permet la création d'un véritable maillage et croisement d'informations. Cet accès aux images au profit de la police et de la gendarmerie nationales dans le cadre de la police administrative, s'il est très utile pour la recherche des auteurs d'infractions, n'en constitue pas moins un risque important pour les libertés en cas de dévoiement de la police administrative. A tel point que la CNIL s'était alarmée des risques inhérents au développement de dispositifs de vidéosurveillance reposant « sur le principe de la mise à disposition des services de police et de gendarmerie, de façon permanente et en vue d'une exploitation systématique, de fichiers et d'enregistrements d'images susceptibles de concerner la totalité de la population et appelés à conserver des traces visuelles ou informatiques des actes de la vie quotidienne⁹⁰ ».

En dépit de ces remarques et avertissements, l'article 18 de la LOPPSI 2 est venu étendre davantage les catégories des titulaires du droit d'accès. Désormais, les agents des douanes bénéficient de cette prérogative, tout comme les services d'incendie et de secours. Cette diversification des agents pouvant avoir accès aux images, et aux enregistrements, entraîne *de facto* une extension des lieux susceptibles de bénéficier de la procédure de déport, ce qui a pour corollaire d'améliorer l'effectivité du *maillage territorial continu*. En effet, les agents des

⁸⁹ Rapport d'information n° 2728, op. cit., p. 13.

⁹⁰ Délibération n° 2005-28 du 10 octobre 2005 portant avis sur le projet de loi relative à la lutte contre le terrorisme, cité par F. Rollin et S. Slama, *Les libertés dans l'entonnoir de la législation anti-terroriste*, op. cit., p. 975.

douanes étant présents dans les ports et aéroports, vers ces lieux pourront désormais être déferées les images des dispositifs appartenant à des tiers, créant, en parallèle des centres de supervision, de véritables relais de convergence d'informations, disposant du personnel nécessaire si une intervention s'avère nécessaire. Il s'agit alors de la mise en place d'un maillage et croisement d'informations bigarré, dont les contours commencent à s'étendre au delà du cadre de gestion urbaine.

Il n'est pas anodin que la question de l'accès aux images ait été revue et étendue à chaque modification du texte de 1995 : la diversification des catégories d'agents pouvant y avoir accès est l'une des conditions de « l'efficacité » du dispositif. En effet, en fonction des missions incombant à tel ou tel service, leurs agents habilités à être destinataires des images pourront apporter leur savoir-faire et seront plus prompts à déceler le comportement correspondant au type d'infraction à repérer. Pour autant, cette seule multiplication des agents émanant de diverses personnes publiques ne satisfaisait plus les promoteurs de la LOPPSI 2 : celle-ci se proposait d'instituer une délégation de visionnage au profit d'agents relevant de personnes privées afin de mettre en place des « centres de supervision modernes ».

b) Des centres de supervision modernes : « un facteur clé du dispositif »

Le projet de loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure tel qu'adopté définitivement après son passage devant la commission mixte paritaire du Sénat le 8 février 2011 prévoyait de modifier le III de l'article 10 de la loi du 21 janvier 1995, en permettant, d'après l'exposé des motifs, que soit instaurée une « délégation d'une autorité publique ». Le rapport rendu par M. le député Geoffroy soulignait en effet que « permettre le visionnage des images par des agents extérieurs à la personne qui a obtenu l'autorisation d'installation du système de vidéosurveillance est essentiel afin de rendre possible la création de centres de supervision des images communs à plusieurs personnes publiques ou privées. (...) L'adoption de ces mesures permettra donc la mise en place de centres de supervision modernes permettant le visionnage en un même lieu de l'ensemble des images prises par les caméras présentes dans une aire donnée⁹¹ ». Il conviendra dès lors d'appréhender concrètement en quoi consistait cette délégation (α) avant de s'intéresser à la décision du Conseil constitutionnel qui censura cette disposition controversée (β).

⁹¹ Rapport d'information n° 2728, op. cit., p. 15.

α) La volonté de la représentation nationale...

Le texte définitif adopté par le Sénat le 8 février 2011 permettait que « le visionnage des images peut être assuré par les agents de l'autorité publique ou les salariés de la personne morale titulaire de l'autorisation ou par ceux des opérateurs publics ou privés agissant pour leur compte en vertu d'une convention ». L'objectif était ainsi de permettre à des opérateurs d'assurer le visionnage des images pour le compte de l'autorité publique ou de la personne privée qui aurait reçu l'autorisation d'installer un dispositif de vidéosurveillance. Comme le souligne l'étude d'impact, cela aurait permis que « des agents relevant d'une personne publique ou privée pourront être destinataires d'images issues d'un système de vidéoprotection installé par une autre personne publique ou privée, bénéficiaire de l'autorisation et sous l'autorité de laquelle ils ne sont pas placés ».

Il y a là matière à réflexion, comme le souligne Mme la professeur Koubi « cette lecture d'une association entre implantation privée de caméras et exploitation publique des données » revenait à « étendre considérablement la finalité des surveillances et des contrôles⁹² ». L'étude d'impact est d'ailleurs explicite à ce sujet puisqu'elle énonce que cela aurait surtout concerné « les cas où des images relevant de systèmes de vidéoprotection autorisés en faveur de personnes privées pourraient être visionnées par des agents affectés à un centre de supervision urbaine ou réciproquement ». C'est-à-dire que dans ces centres de supervision urbaine « modernes » auraient cohabité les agents publics qui exerçaient auparavant seuls leur travail de visionnage et d'alerte et des agents relevant de personnes morales de droit privé, soit un Argus Panoptès dont les cent yeux auraient été ouverts en permanence et au champ de vision ayant prise sur tout le territoire communal. La possibilité que prévoyait concrètement la LOPPSI 2 était que les déplacements d'un quidam puissent être suivis par le même opérateur à partir du moment où celui-ci fait son entrée sur la voie publique jusqu'au moment où il la quitte. Puisque toutes les images des caméras, que celles-ci soient positionnées sur la voie publique ou dans les lieux ouverts au public, de l'aire considérée auraient convergé en un lieu unique de visualisation, alors il aurait été possible de ne pas perdre un seul instant de ses déplacements à partir du moment où l'individu aurait franchi la porte de son domicile, qu'il prenne les transports en commun pour aller faire des achats ou aille chercher son enfant à la sortie de l'école après avoir fait un détour par la médiathèque. Cela étant, on peut s'interroger si, malgré la censure constitutionnelle, cette possibilité n'est pas déjà effective, car comme le souligne le rapport de la Cour des comptes, « il

⁹² G. Koubi, *L'Etat de la vidéoprotection...*, op. cit.

est parfois possible de suivre l'itinéraire d'un délinquant depuis la commission des faits jusqu'à son arrestation⁹³ ».

Au-delà de l'annihilation pure et simple du droit d'aller et venir anonymement et du droit au respect de la vie privée, que la voie publique soit l'objet du visionnage par une société privée posait un épineux problème en droit administratif et constitutionnel, à savoir celui de la délégation d'une mission de surveillance générale.

β) ...à l'épreuve du contrôle de constitutionnalité

Si le commentaire aux cahiers du Conseil constitutionnel souligne que cette « délégation d'une autorité publique » n'avait jamais été portée à la connaissance des Sages, en revanche la juridiction administrative s'est déjà prononcée à de nombreuses reprises sur la question. Le principe dégagé par la jurisprudence administrative est que les sociétés de surveillance et de gardiennage⁹⁴ ne peuvent se voir confier des tâches de surveillance sur la voie publique, lesquelles relèvent, dans la commune, de la police municipale aux termes de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales. La décision qu'il est commun d'invoquer à ce sujet est l'arrêt de la Haute juridiction en date du 29 décembre 1997, commune d'Ostricourt, énonçant que la surveillance de la voie publique relève des pouvoirs de police du maire et qu'aucune délégation n'était possible⁹⁵.

A rebours des réticences du Conseil d'Etat, la LOPPSI 2 se proposait d'offrir un cadre juridique au visionnage de la voie publique par des sociétés privées, tendant *de facto* à confier à des personnes de droit privé une prérogative de police, à savoir la surveillance de lieux publics. Mais, solidement attachés à leur jurisprudence⁹⁶, les Sages sont restés insensibles aux charmes de cette privatisation de l'exploitation des images prises sur la voie publique et dans les lieux ouverts au public. Le Conseil considéra en effet que « les dispositions contestées permettent d'investir des personnes privées de missions de surveillance générale de la voie publique ; que chacune de ces dispositions rend ainsi possible la délégation à une personne privée des compétences de police administrative générale inhérentes à l'exercice de la "force publique" nécessaire à la garantie des droits⁹⁷ », exigence résultant de l'article 12 de la Déclaration des

⁹³ Rapport de la Cour des comptes *sur l'organisation et la gestion des forces de sécurité publique*, op. cit., p. 137.

⁹⁴ Qui sont régies par la loi du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de sécurité.

⁹⁵ Voir l'arrêt de la cour administrative d'appel de Marseille du 9 novembre 2009 dans lequel elle pose la règle qu'une société privée ne doit pas exercer une mission de police administrative pour pouvoir intervenir dans la gestion d'un réseau de surveillance. Voir également la note de Mme Pottier, *Gazette du palais*, n° 113, 23 avril 2011, p. 27-28 sur la décision du TA Grenoble du 17 décembre 2010 où les juges administratifs réaffirment leur position.

⁹⁶ Rappelée dans le commentaire aux cahiers du Conseil constitutionnel, op. cit.

⁹⁷ Décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011, précitée, considérant n° 19.

droits de l'homme et du citoyen de 1789. Ce qui était en cause dans les dispositions contestées était le caractère public du pouvoir général de police administrative.

Les Sages affirmèrent qu'ils n'avaient jamais « eu l'occasion, jusqu'à la LOPPSI 2, d'examiner une disposition qui méconnaît frontalement une telle exigence⁹⁸ ». L'incorporation de cette disposition dans la LOPPSI 2 repose sur un argument récurrent qui est une volonté de diminuer les coûts que représentent le déploiement de la technique de vidéosurveillance.

Nous sommes dès lors en présence d'un quadrillage du territoire urbain reposant d'une part sur un *maillage territorial continu* correspondant à la faculté de voir dans la meilleure mesure possible la voie publique et les lieux ouverts au public, d'autre part sur les centres de supervision urbaine permettant de contrôler du mieux possible ce qui se passe sur la voie publique et dans les lieux ouverts au public.

Comme nous l'avions énoncé en introduction, le maintien de l'ordre public, auquel contribuent le déploiement de la vidéosurveillance et la mise en place de la vidéoprotection, est une nécessité pour l'exercice des libertés. Il découle de ces prémices que les libertés peuvent être limitées dans certaines circonstances pour assurer la sauvegarde de l'ordre public, prérogative revenant au législateur en vertu de l'article 34 de la Constitution disposant que la loi fixe les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques, ce qui sera le thème de notre seconde partie.

⁹⁸ Commentaire aux Cahiers du Conseil constitutionnel, op. cit.

II/ Vidéosurveillance et vidéoprotection face aux libertés publiques : **un cadre juridique aménagé au détriment des libertés**

La question des libertés se trouvant être mises en cause par l'émergence d'une technique de contrôle social et de gestion urbaine ne saurait être éludée, tant les questions tenant à la sécurité, la sûreté et aux libertés sont indissociables si l'on se réfère à la doctrine du Conseil constitutionnel sur l'équilibre que se doit de trouver le législateur lorsqu'il apporte des restrictions dans l'exercice de certaines libertés « constitutionnellement garanties ». Cependant, nous sommes amenés à constater que cette question des libertés se trouve cantonnée au rôle de l'Arlésienne. De simples formules comme « l'esprit de la loi⁹⁹ » visant la défense des libertés ou la « protection effective de la liberté individuelle¹⁰⁰ » sont trop souvent invoquées en guise de caution suffisante et satisfaisante, permettant de ce fait d'éviter d'envisager concrètement si les garanties mises en place protègent effectivement les libertés.

L'un des paramètres les plus ambivalents de l'outil vidéosurveillance, qui, du reste, est congénital à cette technique, est la différence de nature qui existe avec l'œil. Sous l'angle de protection des libertés, dans le cas d'un agent de police observant, sur place, le comportement des personnes concernées, celles-ci savent qu'elles sont observées. Or, la technique de vidéosurveillance engendre une incertitude : l'individu est simplement en mesure de supposer qu'il est, potentiellement, observé, et suivant ses affects, pourra le souhaiter ou le craindre. Le principal danger pour l'individu sera moins le nombre d'atteintes pesant sur ses droits et libertés, tolérés légalement, que la difficulté de savoir à quel moment il est observé, l'identité des surveillants, le contenu des informations saisies et le but dans lequel elles seront traitées.

Bien entendu, la nature et l'intensité de l'atteinte portée aux libertés dépendra des modalités d'usage de cet outil. Il conviendra, avec pour toile de fond l'évolution de l'outil vidéosurveillance que nous avons tenté de saisir en première partie, de nous intéresser aux garanties formelles et matérielles qui furent instituées afin de permettre une protection des

⁹⁹ Tiré du « Que sais-je ? » titré *Vidéosurveillance et vidéoprotection*, où les auteurs, MM. Bauer et Freynet notent que « l'esprit de la loi est la défense des libertés individuelles dans la société », aussi le législateur a prévu « de manière très précise les cas où il est possible d'installer un système de vidéosurveillance et les conditions de son utilisation », p. 14. Comme si cet *esprit* éthéré était suffisant, les auteurs n'ont pas jugé bon de consacrer le moindre paragraphe à la question des libertés individuelles, car même si le -laconique- dernier chapitre est intitulé *Vidéosurveillance, vidéoprotection et libertés individuelles*, il traite de tout autre chose. La seule occurrence aux libertés individuelles énonce que « le vrai débat aujourd'hui se situe donc au niveau de l'application réelle de la loi qui, dans son esprit, est largement suffisante pour garantir aux citoyens la protection de leurs libertés individuelles », p. 97. Le volume de ce chapitre, 12 pages, est à comparer à celui de la sous-partie intitulée *Le marché de la vidéosurveillance et ses perspectives* comptabilisant 14 pages... Faut-il préciser que M. Bauer est, dans le privé, consultant en sécurité et vend des plans locaux de sécurité aux collectivités territoriales.

¹⁰⁰ Propos de M. Hortefeux, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, lors du débat sur l'encadrement juridique de la vidéosurveillance, séance du Sénat du 30 mars 2010.

libertés (A), puis aux risques d'atteintes aux libertés que supposent ces garanties, ainsi que certaines ambiguïtés qui ne sont toujours pas résolues (B).

A/ La protection des libertés : une évolution des garanties formelles et matérielles en trompe l'œil

Dans sa délibération du 21 juin 1994, la CNIL mettait en garde les pouvoirs publics du développement à venir des dispositifs de vidéosurveillance et de leur incidence sur les libertés. A ce sujet on peut y lire « qu'il y a lieu aussi de veiller à ce que le fonctionnement permanent des caméras prenant dans leur champ de vision les voies et lieux publics ne porte pas une atteinte excessive aux libertés individuelles et notamment au droit de chacun au respect de sa vie privée et au droit qu'il détient sur l'utilisation de son image et ne conduise pas, de fait, les personnes souhaitant préserver leur vie privée et leur image à se restreindre dans l'exercice de leur liberté d'aller et de venir¹⁰¹ », avertissement empli de lucidité. Pour autant, comme le souligne son actuel président, M. Türk : « le temps technologique connaît une accélération constante, tandis que le temps juridique demeure particulièrement lent, régi par le rythme des procédures démocratiques¹⁰² ».

Ainsi, les garanties formelles et matérielles instituées par le législateur de 1995, qui apparaissaient faibles dès l'origine, n'ont depuis subi qu'un léger toilettage, sans commune mesure avec le développement des dispositifs de vidéosurveillance. Après avoir envisagé le cadre juridique aménagé aux fins de protection des libertés (1), il conviendra d'en étudier l'évolution au fil des réformes législatives et des évolutions réglementaires qui modifièrent les pouvoirs de l'autorité préfectorale (2).

1) Un cadre juridique visant à protéger les libertés aménagé sans conviction

Il nous faut préciser les catégories de libertés qui sont potentiellement concernées par le déploiement des installations de vidéosurveillance. Nous emploierons le terme de libertés publiques, en nous référant à la position défendue par M. le professeur Wachsmann dans l'introduction de son manuel de libertés publiques¹⁰³.

¹⁰¹ 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 les lieux recevant le public, J.O. du 28 juin 1994, p. 9350.

¹⁰² 27^e rapport d'activité 2006 de la CNIL, La Documentation Française, p. 11.

¹⁰³ P. Wachsmann, *Libertés publiques*, op. cit., p. 4 à 9.

Les problèmes que risquent de poser la technique de vidéosurveillance du point de vue des libertés susceptibles d'être mises en cause nécessitent, avant même d'envisager le cadre juridique institué (b), de rappeler le champ de protection des différentes libertés qui entrent en considération (a).

a) Un préalable : les libertés en cause

Il ne s'agira ni de revenir en détail sur la consécration de ces libertés ni d'un exposé tendant à l'exhaustivité. Il s'agira moins de faire un rappel de la jurisprudence applicable à chacune des libertés mises en cause que d'essayer de mettre en exergue l'incidence que peut avoir la technique de vidéosurveillance sur ces libertés et comment elle les menace. La raison pour laquelle une protection effective doit être instaurée se manifestera conséquemment.

Le Conseil constitutionnel rappela dans sa décision de mars 2003 sur la sécurité intérieure qu'il appartenait au législateur d'assurer la conciliation entre d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public et la recherche des auteurs d'infractions, toutes deux nécessaires à la sauvegarde de droits et de principes à valeur constitutionnelle, et, d'autre part, l'exercice des libertés constitutionnellement garanties, au nombre desquelles figurent le respect de la vie privée (α), la liberté d'aller et venir (β) ainsi que la liberté individuelle¹⁰⁴. A côté de ces libertés, d'autres sont potentiellement en jeu, comme l'inviolabilité du domicile (γ) ou encore la liberté de réunion (δ). Nous avons fait le choix de ne pas envisager la liberté individuelle, car si l'on se réfère à la doctrine, celle-ci recouvre des sens assez divers et « la difficulté commence lorsqu'il s'agit de définir ce que recouvre exactement la liberté individuelle¹⁰⁵ ». Nous préciserons seulement que cette liberté « n'est synonyme ni des libertés en général ni des libertés conférées aux individus¹⁰⁶ », mais qu'elle est considérée comme « le “bouclier” de toutes les autres¹⁰⁷ ».

α) Le respect de la vie privée

La « notion de “vie privée” est une notion large, qui ne se prête pas à une définition exhaustive¹⁰⁸ ». Plusieurs facteurs composent cette notion, comme l'identification sexuelle, le droit à l'identité et au développement personnel, le droit de nouer et développer des relations

¹⁰⁴ Décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003 sur la loi pour la sécurité intérieure, J.O. du 19 mars 2003, p. 4789.

¹⁰⁵ L. Favoreu et L. Philip, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Editions Dalloz, 13^e édition, 2005, p. 340.

¹⁰⁶ P. Wachsmann, *Libertés publiques*, op. cit., p. 177. Voir p. 177 à 186 pour davantage de précisions.

¹⁰⁷ L. Favoreu et L. Philip, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, op. cit., p. 340. Voir p. 340 à 348 pour plus de précisions.

¹⁰⁸ CEDH, *Perry c. Royaume-Uni*, requête n° 63737/00, 17 juillet 2003, §36.

avec ses semblables ou encore le droit à l'intimité. La Cour européenne des droits de l'homme, dans son arrêt *Perry c. Royaume-Uni* du 17 juillet 2003, souligna qu' « on ne peut donc exclure que la vie privée d'une personne puisse être affectée par des mesures prises en dehors de son domicile ou de ses locaux privés¹⁰⁹ », ce que permettent précisément les dispositifs de vidéosurveillance installés sur la voie publique et dans les lieux ouverts au public. Puis la Cour précise que « la surveillance des faits et gestes d'une personne dans un lieu public au moyen d'un dispositif photographique ne mémorisant pas les données visuelles ne constitue pas en elle-même une forme d'ingérence dans la vie privée¹¹⁰ », hormis les cas où ces informations sont systématiquement recueillies et mémorisées¹¹¹. Nous retrouvons ainsi notre propos sur la tolérance vis-à-vis d'une surveillance générale mais non spécifique à un individu, ni à son environnement.

Au-delà de cette possible traçabilité permettant de dessiner la sphère privée d'un individu, un second facteur à prendre en compte est l'intégrité psychique de l'individu, protégée par l'article 10 alinéa 2 de la Constitution suisse. Nous pouvons ici nous référer à la doctrine, qui considère que cet article protège de façon générale « l'autodétermination individuelle », qui comprend notamment le droit d'être laissé seul, à l'abri du regard des autres¹¹². Si nous convoquons cette notion, c'est qu'elle renvoie au droit au secret ou au droit à l'anonymat, qui n'est pas expressément consacrée en droit français. Or, la technique de vidéosurveillance permet la collecte d'informations sur les individus en tant qu'ils évoluent dans la sphère publique, espace où s'exprime nécessairement leur vie privée dans ses différentes composantes sociales : les personnes rencontrées, les lieux fréquentés, les rues empruntées, les horaires suivis, etc. L'outil vidéosurveillance est de plus bien souvent ignoré de l'individu se trouvant dans son champ de vision, alors même qu'il rompt l'anonymat des déplacements dans l'espace public. Comme le souligne l'avocat Gabriel Benesty, « il ne s'agit pas de l'anonymat au sens étymologique, mais de celui que garantit le désintérêt que provoque à tout autre nos actes quotidiens, ceux qui pris individuellement ne marquent aucune définition de notre personne mais qui mis bout à bout retracent notre identité sociale. La vidéosurveillance est le seul outil capable de fournir simplement cette identité¹¹³ ». L'émergence de la vidéoprotection, principalement dans la diversification de ses finalités et la mise en place du maillage territorial continu, fait ainsi naître en premier lieu de nombreuses incertitudes quant à la sauvegarde du respect de la vie

¹⁰⁹ CEDH, *Perry c. Royaume-Uni*, 17 juillet 2003, §37.

¹¹⁰ CEDH, *Perry c. Royaume-Uni*, 17 juillet 2003, §38.

¹¹¹ Voir notamment CEDH, *Rotaru c. Roumanie*, requête n° 28341/95, 4 mai 2000, §§ 42-44.

¹¹² *Vidéosurveillance et risques dans l'espace à usage public*, Travaux du Centre d'étude, de technique et d'évaluation législative, Université de Genève, n° 55, octobre 2006, p. 49.

¹¹³ G. Benesty, *Le clair-obscur du contrôle de la vidéosurveillance*, op. cit., p.767-768.

privée, à tel point que le prospectiviste Howard Rheingold déclarait en 2005 que « dans dix ans, la notion de vie privée telle que nous la définissons n'existera plus¹¹⁴ ».

β) La liberté d'aller et venir

Cette liberté peut être concernée par des mesures non privatives de liberté au sens strict. Nous pouvons notamment penser à l'obligation faite aux « gens du voyage », même possédant la nationalité française, de posséder un carnet de circulation devant être régulièrement visé par les autorités administratives.

La technique de vidéosurveillance constitue l'une de ces restrictions. Si elle n'empêche pas physiquement une personne de se déplacer dans un lieu équipé d'une installation de vidéosurveillance, elle n'en constitue pas moins une « barrière psychologique » incontestable pour les individus, qui, pour divers motifs, ne veulent pas être filmés à leur insu. Bien plus, l'un des buts déclarés de cette technique consiste précisément à repérer des comportements suspects, en contradiction avec les buts d'ordre public, et plus généralement d'intérêt général, que doivent remplir les titulaires du pouvoir de police et les autorités administratives. Elle peut ainsi permettre d'empêcher d'évoluer librement ces personnes dont le comportement apparaîtrait suspect à l'opérateur et qui alerterait le service concerné. Surtout, l'outil vidéosurveillance porte atteinte à la liberté d'aller et venir anonymement, car comme le souligne la CNIL dans son rapport d'activité pour 2003 « l'anonymat est en effet une condition nécessaire de la liberté d'aller et venir¹¹⁵ », qui se trouve dès lors bafoué par cette technologie permettant à un unique opérateur de suivre un individu dans ses déplacements.

γ) L'inviolabilité du domicile

Ce droit, signifiant littéralement l'inviolabilité d'un lieu privé par des tiers, peut être aisément bafoué par les dispositifs de vidéosurveillance. L'infraction sera alors subreptice dans la mesure où il peut être loisible à un opérateur de pénétrer dans le domicile d'un individu de façon virtuelle, c'est-à-dire en visualisant l'intérieur d'un bâtiment ou en focalisant son attention sur les fenêtres d'un immeuble d'habitation. Comme cela fut envisagé (voir *supra*), alors même que des mécanismes d'occultation électroniques existent, il ne s'agit pas de l'une des conditions que doit remplir un système de vidéosurveillance, alors même que ce procédé permet de rendre floues des parties privatives dès que l'opérateur effectue un zoom dessus. Cette occurrence aurait

¹¹⁴ H. Rheingold, *Le Monde*, 27-28 novembre 2005, cité par P. Wachsmann, *Libertés publiques*, op. cit., p. 546.

¹¹⁵ 24^e rapport d'activité 2003 de la CNIL, la Documentation Française, p. 135.

permis que soit pleinement effective la disposition de la loi du 21 janvier 1995 énonçant que « les opérations de vidéoprotection de la voie publique sont réalisées de telle sorte qu'elles ne visualisent pas les images de l'intérieur des immeubles d'habitation ni, de façon spécifique, celles de leurs entrées¹¹⁶ ».

Par ailleurs, le faible nombre de contrôles *a posteriori* effectués par les autorités compétentes, ainsi que la difficulté pour les individus d'avoir accès aux enregistrements (voir *infra*), ne permettent pas de savoir si l'inviolabilité du domicile est respectée ou non dans la pratique.

δ) La liberté de réunion

La liberté de réunion, envisagée ici dans le sens d'expression collective sur la voie publique, est également visée par l'outil vidéosurveillance. Tout d'abord par la « barrière psychologique » que constitue cette technique, pouvant ainsi dissuader certaines personnes de participer aux rassemblements ou manifestations prenant place dans des lieux publics.

Ensuite, la nouvelle prérogative donnée au préfet d'installer de façon temporaire des caméras en cas de « tenue imminente d'une manifestation ou d'un rassemblement de grande ampleur présentant des risques d'atteinte à la sécurité des personnes et des biens » permet d'émettre quelques craintes quant à la garantie effective de cette liberté. La possibilité préfectorale renforce non seulement le paramètre psychologique, mais bien plus, couplée à l'interdiction de dissimuler volontairement son visage, « au sein ou aux abords immédiats d'une manifestation sur la voie publique » de manière à ne pas être identifié¹¹⁷, rend l'entrave à la liberté de réunion manifeste.

Dès lors, le facteur majeur à prendre en compte pour saisir l'ingérence que constitue la technique de vidéosurveillance dans nombre de libertés publiques est la « barrière psychologique » pouvant être ressentie par les individus, malaise exacerbé par l'ignorance de l'identité des opérateurs, ainsi que l'incertitude de leurs affects. Fut ainsi constaté un phénomène de « tri social » opéré par les surveillants, les amenant à focaliser leur attention sur des hommes de couleur de moins de trente ans... Le second élément renvoie à la volonté des individus « qui n'ont pas choisi de participer à ce que l'on nomme précisément la “vie publique” » et qui implique « un véritable droit à l'anonymat », comme cela était souligné dans l'argumentation des

¹¹⁶ Loi n° 95-73 du 21 janvier 1995, article 10, II, alinéa 12.

¹¹⁷ Décret n° 2009-724 du 19 juin 2009 *relatif à l'incrimination de dissimulation illicite du visage à l'occasion de manifestations sur la voie publique*, J.O. du 20 juin 2009, p. 10067.

parlementaires ayant déféré la loi du 21 janvier 1995 au Conseil constitutionnel¹¹⁸. Le texte continue en affirmant que « le principe même de cet enregistrement d'images de personnes privées hors de leur consentement, lequel peut être soit explicite soit présumé du fait de leur volonté de participer à la “vie publique”, est inconstitutionnel ». Sans revenir sur la décision du Conseil, la technique de vidéosurveillance ne permet plus que cet anonymat soit préservé, quand bien même des garanties visant à la sauvegarde des libertés en cause furent instaurées, le législateur s'étant en l'occurrence montré somme toute timoré.

b) Un simple toilettage du texte initial masquant le manque d'intérêt pour la question

Il faut rappeler en guise de remarque liminaire que la période dans laquelle prirent place ces évolutions constitue le plein essor de la technique de vidéosurveillance, et la mise en place progressive de la vidéoprotection. Le renforcement des garanties visant à préserver les libertés en cause aurait ainsi dû être à la hauteur de ce développement.

Les mécanismes de vidéosurveillance prévus par la loi du 21 janvier 1995 doivent répondre à certaines garanties, que le Conseil constitutionnel dans sa décision du 18 janvier 1995 estima suffisantes et de nature à sauvegarder l'exercice des libertés publiques (α). Ces garanties évoluèrent quelque peu avec les réformes successives qu'eût à connaître la loi de 1995, cependant sans commune mesure par rapport à l'évolution du régime juridique favorisant le recours à la technique de vidéosurveillance (β).

α) L'esquisse du texte initial : des garanties fragiles

De prime abord, les garanties prévues par le législateur pourraient paraître pléthoriques et encadrant strictement la mise en place d'un dispositif de vidéosurveillance : information claire et permanente du public de l'existence d'un tel dispositif ; interdiction de visualiser les images de l'intérieur des immeubles et de façon spécifique leurs entrées ; avis d'une commission départementale présidée par un magistrat du siège avant l'installation d'un dispositif (sauf en matière de défense nationale), commission devant présenter des garanties d'indépendance ; imposition de toutes les prescriptions utiles par l'autorisation préfectorale, concernant notamment les personnes chargées de l'exploitation du système de vidéosurveillance ; droit d'accès aux enregistrements pour les personnes intéressées ainsi que droit de vérifier leur

¹¹⁸ Texte disponible sur le site du CC : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1995/94-352-dc/saisine-par-60-senateurs.92495.html>

destruction dans le délai prévu par l'autorisation et ne pouvant excéder un mois, accès étant de droit (hormis motifs « tenant à la sûreté de l'Etat, à la défense, à la sécurité publique », au droit des tiers, enquête de flagrant délit, enquête préliminaire ou information judiciaire, liste exhaustive) ; droit de s'adresser à la commission départementale pour toute difficulté tenant au fonctionnement du système, sans faire obstacle à la saisine du juge judiciaire, au besoin en la forme du référé ; enfin, existence de sanctions pénales en cas de méconnaissance de ces dispositions. L'installation des dispositifs est ainsi subordonnée à une autorisation préfectorale après avis de la commission départementale de vidéosurveillance, que le préfet n'est par ailleurs pas tenu de suivre. L'instruction des demandes devra en outre étudier les dossiers présentés et vérifier qu'ils respectent bien les différentes garanties inscrites dans la loi.

Le Conseil constitutionnel approuva, et prit le soin d'énoncer dans sa décision, toutes les précautions prises par le législateur. Pourtant, nous avons rappelé l'avis de la doctrine en la matière, considérant ces garanties comme apparaissant faibles. Plusieurs remarques s'imposent. Tout d'abord, la commission départementale n'a qu'une compétence consultative, ses avis ne sont pas rendus publics, ce qui n'a en définitive que très peu d'effets sur les responsables des systèmes de vidéosurveillance tant que ceux-ci ne font pas l'objet de contrôle. Ces derniers sont en pratique extrêmement rares (il y eu, à titre d'exemple, 942 contrôles réalisés en 2004), et précisons que la périodicité des réunions des commissions est en moyenne de trois à quatre mois, ce qui est un frein évident pour qu'elle puisse remplir pleinement son rôle.

Concernant ensuite les précautions en matière d'accès aux enregistrements et la possibilité de vérification de leur destruction dans le délai prévu par l'autorisation, nous nous sommes livrés à une étude sur le terrain afin de vérifier si ces droits sont effectifs. Si celle-ci n'a aucunement vocation à être représentative des pratiques en œuvre sur le territoire national, elle nous permit de constater la difficulté de faire valoir ces droits dans la Communauté urbaine de Strasbourg : parvenir à avoir accès aux enregistrements nous concernant est dans de nombreux cas voué à l'échec¹¹⁹, sans parler du fait que « l'accès de droit¹²⁰ » est un mythe et qu'il faut très souvent invoquer une raison pour y avoir accès.

Il convient à présent de nous arrêter aux évolutions qu'eurent à subir ces relatives garanties par les réformes législatives et les évolutions réglementaires successives.

¹¹⁹ Voir pour plus de précisions l'annexe n° 1.

¹²⁰ Circulaire du 22 octobre 1996, point 9.1.

β) Des adaptations mesurées

Les premières velléités de renforcement des garanties furent effectuées par la loi du 23 janvier 2006. Alors que les mécanismes de vidéosurveillance étaient jusqu'alors autorisés pour une durée illimitée, cette loi institua une durée d'autorisation de cinq ans, renouvelable. C'est au préfet qu'il reviendra de vérifier que le système continue de respecter les obligations incombant aux exploitants, notamment de vérifier que les motifs d'installation sont toujours justifiés, et si les dispositifs sont conformes aux normes techniques réglementaires. De plus, la commission départementale s'est vue reconnaître un pouvoir de contrôle *a posteriori*, ce sur l'ensemble des dispositifs de vidéosurveillance installés. Elle pourra ainsi vérifier les conditions de fonctionnement des dispositifs autorisés, et proposer des recommandations voire la suspension de l'autorisation en cas d'usage non conforme à l'autorisation préfectorale.

Concernant l'information du public, la loi du 21 janvier 1995 précisait en son point II que « 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 ». Or, aucun texte réglementaire ne vint préciser davantage les informations devant être mentionnées au public. Le décret du 28 juillet 2006 est ainsi venu énoncer les exigences en la matière, que ce soit concernant la présence d'un système de vidéosurveillance ou l'identité du responsable¹²¹. Il prévoit notamment que des panneaux doivent signaler aux individus la présence d'une installation de vidéosurveillance, panneaux devant indiquer le nom ou la qualité et le numéro de téléphone du responsable. Nonobstant, comme le souligne le rapport de MM. les sénateurs Courtois et Gautier, « ces prescriptions importantes restent néanmoins à mettre en œuvre dans de nombreux cas¹²² ». Le laxisme des exploitants de système de vidéosurveillance constaté en matière d'information du public amène les auteurs du rapport à formuler leur recommandation n°2 prescrivant une meilleure notification des sites au public, qui se fera « par une signalisation effective sur la voie publique, par la mise en ligne de cartes indiquant les zones de la voie publique placées sous vidéosurveillance, par la présentation chaque année d'un rapport d'activité de l'ensemble des systèmes de vidéosurveillance au conseil municipal ou au conseil communautaire, par la mention de la durée de conservation des images sur les panneaux signalant un système de vidéosurveillance ». Cependant, ces prescriptions ne furent pas reprises, jusqu'à présent, dans les textes réglementaires adoptés, souhaitons qu'elles le soient à l'avenir.

Si l'information du public est certainement une garantie importante pour les individus, il faut tout de même constater, en dépit du non-respect des prescriptions légales et réglementaires

¹²¹ Décret n° 2006-929 du 28 juillet 2006 *relatif à la vidéosurveillance et modifiant le décret n° 96-926 du 17 octobre 1996*, article 3, J.O. du 29 juillet 1996, p. 11298.

¹²² Rapport d'information n°131, op. cit.

dans nombre de cas, que si l'on est avertit dans la plupart des cas que l'on entre dans un site équipé d'un système de vidéosurveillance, nous ne sommes pas en mesure au demeurant de savoir à quel moment l'objectif de la caméra est braqué sur nous, du fait de la densité des caméras, leur positionnement dans l'espace ou encore du globe réfléchissant des caméras dites « boule », c'est-à-dire pouvant filmer à 360° et dont la position de l'objectif est difficilement appréhendable. Il faut constater dès lors qu'information du public n'est pas synonyme de détermination du moment où le contrôle est opérant, renforçant ainsi le sentiment de malaise que l'on peut éprouver en entrant dans une zone dans laquelle des caméras sont installées.

Force est de constater que les garanties, mis à part quelques aménagements subsidiaires, et les droits reconnus aux individus, sont similaires à ceux reconnus par la version initiale de la LOPS. Ces éléments, combinés avec ce que l'on peut appeler le bond du tout numérique, amènent à remarquer que le cadre juridique devant garantir les libertés n'a pas été aménagé en conséquence des évolutions de la vidéosurveillance et de la vidéoprotection. Bien plus, il devient manifeste que ces garanties et ces droits ont régressé si l'on s'intéresse aux évolutions que connut la procédure d'autorisation préfectorale.

2) La procédure d'autorisation : des garanties à l'épreuve du temps

Si le cadre juridique aménagé afin de mettre en place des garanties à l'égard des individus n'a pas évolué parallèlement au développement de la vidéoprotection, en revanche la procédure d'autorisation évolua précisément dans l'optique de favoriser la mise en place de ce mode de gestion urbaine. Comme le souligne, à juste titre, le rapport de M. le député Geoffroy, « il semble possible d'alléger certaines lourdeurs administratives qui freinent le développement de la vidéoprotection¹²³ ».

Un double mouvement vit alors le jour afin de tendre à cet objectif, d'une part en renforçant les pouvoirs dont dispose l'autorité préfectorale tout au long de la procédure d'autorisation (a), d'autre part en simplifiant les procédures de demande d'autorisation des dispositifs de vidéosurveillance (b).

¹²³ Rapport d'information n° 2728, op. cit., p. 14.

a) Un régime d'autorisation préfectorale préalable « renforcé »

La mise en place d'un système de vidéosurveillance est subordonnée à une autorisation préalable du représentant de l'Etat dans le département, et à Paris du préfet de police¹²⁴. Le Conseil constitutionnel censura la disposition prévoyant que « l'autorisation sollicitée est réputée acquise à défaut de réponse dans un délai de quatre mois¹²⁵ » : il est alors nécessaire pour le pétitionnaire d'obtenir une autorisation expresse émanant de l'autorité préfectorale.

Coexistent dans la pratique deux types de procédure d'autorisation préfectorale : un régime de droit commun et un cadre dérogatoire. Si le régime de droit commun fut instauré par la loi du 21 janvier 1995 et subit quelques modifications par le truchement des réformes récentes (α), les régimes dérogatoires furent institués par la loi du 23 janvier 2006, la LOPPSI 2 multipliant les dérogations autorisant l'implantation des dispositifs de vidéosurveillance en suivant une procédure dépouillée (β).

α) Le régime de droit commun : une autorisation élargie

Le régime de droit commun de cette procédure d'autorisation repose sur une autorisation préfectorale donnée après avis de la commission départementale de vidéosurveillance, le préfet disposant d'un délai d'un an à compter du dépôt du dossier du pétitionnaire pour se prononcer¹²⁶, délai au-delà duquel l'absence de réponse de l'administration fera naître un refus tacite, la commission ayant pour sa part trois mois pour se prononcer. En revanche, en matière de défense nationale, l'avis de la commission n'est pas requis¹²⁷.

L'article 10, III, de la loi du 21 janvier 1995, énonce que « l'autorisation préfectorale prescrit toutes les précautions utiles, en particulier quant à la qualité des personnes chargées de l'exploitation du système de vidéosurveillance ou visionnant les images et aux mesures à prendre pour assurer le respect des dispositions de la loi ». Pour autant, la circulaire du 22 octobre 1996 précise seulement qu'« il serait souhaitable que les catégories de personnes accédant aux images, leur formation, leur effectif global soient portés à votre appréciation », ce qui laisse à penser qu'il ne s'agit pas d'une obligation pour le préfet. Par ailleurs, le rapport de la Cour des comptes de juillet 2011 souligne que de nombreuses autorisations ne respectent pas les exigences

¹²⁴ Sous réserve d'une précision apportée ultérieurement, voir *infra*,

¹²⁵ Décision n° 94-352 DC du 18 janvier 1995, précitée, considérant n° 12.

¹²⁶ Décret n° 96-926 du 17 octobre 1996 *relatif à la vidéosurveillance*, article 18, alinéa 2.

¹²⁷ Circulaire du 22 octobre 1996, § 4.3.

relatives à l'identité et la qualité des personnes exploitant les systèmes et visionnant les images, se contentant de désigner le service qui sera chargé de ces tâches¹²⁸.

Cependant, le préfet sera chargé de contrôler la légalité du fonctionnement des installations de vidéosurveillance, notamment en vérifiant que le principe de proportionnalité, propre aux mesures de police, a bien été respecté. Il s'agira ainsi de vérifier que le dispositif prévu par le pétitionnaire est proportionné « aux risques réellement encourus, compte tenu des circonstances de temps et de lieu, et de choisir en conséquence le nombre, l'emplacement, l'orientation, les caractéristiques des caméras, ainsi que la capacité et la durée de stockage des données¹²⁹ ». Procéder effectivement à ces vérifications relèvera, nous semble-t-il, de la gageure puisque le préfet ne disposera pour ce faire que des déclarations, écrites, du pétitionnaire, et ne reposera en définitive que sur la seule interprétation qu'aura l'administration du lieu considéré. Surtout, la circulaire ministérielle du 12 mars 2009 donna instruction aux préfets de considérer que le risque d'insécurité est avéré, alors même que l'établissement souhaitant mettre en place un dispositif de vidéosurveillance n'aurait pas connu d'agression ou de vol au moment de la demande¹³⁰... Comme le remarque M. Henaff, il aurait certainement été judicieux « d'auditionner (...) des représentants d'associations d'usagers, d'habitants ou de défense des droits et libertés¹³¹ » afin que le panorama présenté aux services préfectoraux soit davantage précis.

La LOPPSI 2 étendit la sphère d'intervention du préfet dans deux directions. Premièrement, les titulaires du droit d'accès étant plus nombreux désormais, l'accès de ces nouvelles catégories d'agents sera subordonné à l'autorisation du préfet, qui devra leur accorder une habilitation. Ensuite, la loi du 23 janvier 2006 avait prévu que les autorisations préfectorales antérieures à son entrée en vigueur seraient réputées accordées pour une durée de cinq années, l'échéance légale ayant été fixée au 24 janvier 2011. Afin d'éviter un engorgement des services préfectoraux, la LOPPSI 2 aménagea un échelonnement pour l'instruction de ces dossiers. Le préfet disposera pour ces autorisations anciennes d'un pouvoir d'appréciation étendu puisqu'il devra vérifier, d'une part, que les finalités poursuivies par les dispositifs sont toujours justifiées, d'autre part, que ceux-ci remplissent les normes techniques qui furent instituées depuis lors.

Le régime légal de droit commun n'a subi pour l'heure que des aménagements visant à le mettre en conformité avec les nouvelles prescriptions réglementaires, alors qu'il aurait pu être

¹²⁸ Rapport de la Cour des comptes *sur l'organisation et la gestion des forces de sécurité publique*, op. cit., p. 131 à 133.

¹²⁹ Circulaire du 22 octobre 1996, § 6.3.

¹³⁰ Circulaire ministérielle du 12 mars 2009 *relative aux conditions de déploiement des systèmes de vidéoprotection*, cité par le rapport de la Cour des comptes *sur l'organisation et la gestion des forces de sécurité publique*, juillet 2011, p. 131.

¹³¹ G. Henaff, *Simplification des procédures d'autorisation des systèmes de vidéosurveillance : à propos du décret n° 2009-86 du 22 janvier 2009 relatif à la vidéosurveillance*, JCP-A, n° 11-12, 9 mars 2009, p. 75.

renforcé afin que le contrôle préfectoral en amont se montre plus soucieux de la garanties des libertés publiques en cause. En parallèle se sont développés des régimes dérogatoires qu'il convient d'étudier à présent.

β) Les régimes dérogatoires

Les régimes dérogatoires prévus légalement sont aujourd'hui au nombre de trois, une procédure d'autorisation provisoire et la possibilité pour le préfet d'imposer l'installation d'un dispositif de vidéosurveillance, tous deux instaurés par la loi du 23 janvier 2006 qui modifia la loi de 1995 en insérant un article 10-1, tandis que la LOPPSI 2 mit en place une nouvelle procédure d'exception.

Le premier régime prévoit qu'en cas d'urgence et d'exposition particulière à un risque d'actes de terrorisme, une autorisation provisoire de quatre mois pourra être délivrée par le préfet, sans avis préalable de la commission départementale mais seulement en informant le président de celle-ci. Au-delà des quatre mois, le maintien du système sera soumis au respect de la procédure de droit commun. Cette disposition n'aurait pas été utilisée jusqu'à présent¹³².

Deuxièmement, l'article 2 de la loi antiterroriste permet au représentant de l'Etat, aux fins de prévention d'actes de terrorisme, d'imposer le déploiement de mécanismes de vidéosurveillance aux exploitants et gestionnaires d'infrastructures de transport, d'aéroports ouvert au trafic international et autres installations d'importance vitale, comme les centrales nucléaires, les réseaux d'eau potable ou encore les installations dites SEVESO. Afin que la décision préfectorale soit suivie d'effets, la loi prévoit un mécanisme de mise en demeure ainsi que des sanctions pénales si cette dernière est restée lettre morte. Si cette disposition « va plus loin dans le processus de généralisation et de systématisation des systèmes de vidéosurveillance¹³³ », il y aurait néanmoins eu très peu de cas d'utilisation de cette procédure¹³⁴.

La LOPPSI 2 conserve ces procédures dérogatoires et en mis en place une nouvelle, en cas de « tenue imminente d'une manifestation ou d'un rassemblement de grande ampleur présentant des risques particuliers d'atteinte à la sécurité des personnes et des biens¹³⁵ ». Dans cette hypothèse, le préfet pourra organiser, à titre provisoire, l'installation de dispositifs de vidéosurveillance, « la prescription d'installation du dispositif cesse d'être valable dès que la manifestation ou le rassemblement a pris fin ». Comme pour les procédures précédentes, l'avis de la commission devra être recueilli dans un délai maximal de quatre mois, « sauf dans les cas

¹³² Ce que souligne le rapport n° 131 de MM. les sénateurs Courtois et Gautier, op. cit.

¹³³ F. Rollin et S. Slama, *Les libertés dans l'entonnoir de la législation anti-terroriste*, op. cit., p. 977.

¹³⁴ Rapport n° 131, op. cit., précisant que seuls six dispositifs auraient été installés en application de cette disposition.

¹³⁵ Loi n° 95-73 du 21 janvier 1995, article 10, III bis, alinéa 2.

où les manifestations ou rassemblements de grande ampleur mentionnés à l'alinéa précédent ont déjà pris fin », hypothèse qui sera certainement la plus fréquente (rares sont les manifestations et rassemblements durant plus de quatre mois), la commission sera dès lors dans ce cas purement et simplement ignorée.

Ainsi, même dans les situations où le préfet sollicitera l'avis de la commission départementale, cet avis interviendra postérieurement à la décision préfectorale et n'aura qu'un intérêt somme toute relatif. Ces régimes dérogatoires permettent de ce fait à l'autorité préfectorale de mettre en place des dispositifs de vidéosurveillance de leur propre initiative, ce qui permet d'éluder une des garanties prévue alors même que celles-ci apparaissaient déjà minces. La simplification des procédures de demande d'autorisation poursuit ce mouvement de limitation des garanties.

b) L'assouplissement des « contraintes juridiques et administratives » par le décret du 22 janvier 2009

Le décret du 22 janvier 2009 édicte de nouvelles conditions dans lesquelles une demande d'autorisation préalable à l'installation d'un mécanisme de vidéosurveillance doit être effectuée¹³⁶. Si l'on en croit le rapport remis par M. le député Geoffroy, la procédure d'autorisation « mise en place en 1995 est très pesante », dès lors « l'assouplissement des contraintes administratives est donc une orientation importante de la nouvelle politique de l'Etat en faveur de la vidéoprotection. *Il n'est bien sûr pas question* de remettre en cause les garanties prévues par la loi ou la réglementation pour protéger la liberté individuelle ». Cette limitation des « contraintes juridiques pesant sur les maîtres d'ouvrage » traduit par ailleurs le nouveau rôle de l'Etat, celui-ci devant jouer un « rôle de facilitateur » du développement de la vidéoprotection¹³⁷.

Pour y parvenir, le décret allège substantiellement le critère matériel de la demande d'autorisation, à savoir les formalités applicables à certaines demandes d'autorisation de mise en place des systèmes de vidéosurveillance (A), ainsi que son versant formel en limitant les pouvoirs administratifs de contrôle de ces systèmes (B)¹³⁸.

¹³⁶ Décret n° 2009-86 du 22 janvier 2009 modifiant le décret n°96-926 du 17 octobre 1996 relatif à la vidéosurveillance.

¹³⁷ Rapport d'information n° 2728, op. cit, p. 14. C'est nous qui soulignons.

¹³⁸ Nous nous basons pour la rédaction de cette partie sur l'article de G. Henaff, *Simplification des procédures d'autorisation des systèmes de vidéosurveillance*, op. cit., p.72 et suivantes.

α) L'allègement substantiel des procédures de demande d'autorisation

Le décret allégea tout d'abord les pièces exigées à l'appui de la demande dans le cas des installations de vidéosurveillance dans les lieux ouverts au public comprenant moins de huit caméras.

Le demandeur pourra désormais se contenter d'un « exposé succinct des finalités du projet et des techniques mises en œuvre » alors qu'auparavant celui-ci devait rédiger « un rapport de présentation dans lequel sont exposées les finalités du projet au regard des objectifs définis » par la loi ainsi que « les techniques mises en œuvre, eu égard à la nature de l'activité exercée, aux risques d'agression ou de vol présentés par le lieu ou l'établissement à protéger¹³⁹ ». Ainsi, le demandeur n'aura plus à prouver que les lieux à surveiller sont exposés à un risque particulier, faisant dire à M. le professeur Henaff que « c'est la justification même de l'atteinte à la vie privée pourtant exigée par l'article 8§2 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme qui est réduite à sa plus simple expression¹⁴⁰ ». Le second allègement porte sur l'exonération pour ces demandes du plan de détail, qui devait présenter à une échelle suffisamment précise le « nombre et l'implantation des caméras ainsi que les zones couvertes par celles-ci¹⁴¹ ». Ainsi, le préfet, et la commission départementale, n'ont plus la possibilité d'apprécier, au vu du dossier, les risques d'atteinte à la vie privée, et l'exploitant pourra disposer les caméras comme il l'entend. Mais comme le remarque M. le professeur Henaff, c'est moins le nombre de caméras qui importe que leur champ de vision et leurs « capacités technologiques d'intrusion dans la vie privée », or sur ce point, « aucun élément ne vient rassurer le commentateur dans le nouveau décret ».

L'allègement « des contraintes administratives » se traduit dans un second temps par la suppression du plan de masse que devaient fournir les gestionnaires d'un système de vidéosurveillance situé dans un lieu ouvert au public, qui consiste en un plan vu du dessus devant indiquer « les bâtiments du pétitionnaire et, le cas échéant, ceux appartenant à des tiers qui se trouveraient dans le champ de vision des caméras¹⁴² », ce qui ne représentait pas une obligation très lourde au demeurant.

Enfin, le plan de masse et le plan de détail furent remplacés par un plan de périmètre pour les dispositifs de vidéosurveillance situés à « l'intérieur d'un ensemble immobilier ou foncier complexe ou de grande dimension¹⁴³ ». Ce plan de périmètre sera simplement un plan qui

¹³⁹ Décret n° 96-926 du 17 octobre 1996 *relatif à la vidéosurveillance pris pour l'application de l'article 10 de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité*, article 1^{er}, 1°.

¹⁴⁰ G. Henaff, *Simplification des procédures d'autorisation des systèmes de vidéosurveillance*, op. cit., p. 73.

¹⁴¹ Décret n° 96-926 du 17 octobre 1996 modifié, article 1^{er}, 3°.

¹⁴² Décret n° 96-926 du 17 octobre 1996 modifié, article 1^{er}, 2°.

¹⁴³ Décret n° 96-926 du 17 octobre 1996 modifié, article 1^{er}, 11° alinéa 2.

désignera « l'espace susceptible d'être situé dans le champ de vision d'une ou plusieurs caméras ». Le gestionnaire pourra ainsi placer le nombre de caméras qu'il souhaite à l'endroit qu'il entend. M. le professeur Henaff souligne « l'indétermination de la notion, qui pose une difficulté sérieuse s'agissant du champ d'application de l'exception » et s'interroge : l'expression « renvoie probablement aux grands ensembles de logements collectifs comprenant plusieurs centaines à plusieurs milliers de logements. Le texte vise sans doute les cités des banlieues de grandes villes ». Si tel était le cas, et en opérant un rapprochement avec les propos, rapportés par MM. les sénateurs Courtois et Gautier, de M. Strehaiano, président de la communauté d'agglomération de la vallée de Montmorency, qui déclara que le projet global de celle-ci permis « d'offrir à la police nationale un outil de vidéosurveillance performant adapté à ses besoins, plutôt que de multiplier par deux les effectifs de la police municipale¹⁴⁴ », nous pourrions voir dans ce syntagme que couvre « l'intérieur d'un ensemble immobilier ou foncier complexe ou de grande dimension » la façon pour les services de police de reprendre pied, de façon virtuelle, dans ces quartiers « où la police ne va plus »... Nous retrouvons alors notre propos de la première partie visant à faire la démonstration que l'outil vidéosurveillance permet aux personnes publiques d'améliorer et de faciliter l'exercice de leurs missions de service public.

Il aurait été souhaitable que cette simplification se fasse en parallèle d'un renforcement des moyens de contrôle des systèmes mis en œuvre. Or, le décret du 22 janvier 2009 est venu, paradoxalement (?), dans le même temps limiter les pouvoirs de contrôle de l'autorité préfectorale.

β) La limitation des pouvoirs de contrôle de l'autorité préfectorale

Cette limitation concerne dans un premier temps les pouvoirs d'instruction dont disposent les services du préfet en amont de l'installation d'un dispositif de vidéosurveillance. Le décret du 22 janvier 2009 leur interdit en effet expressément de demander des pièces en dehors de celles prévues par ledit décret¹⁴⁵. Cette disposition, si l'on peut être amené à penser qu'elle réduira la durée de traitement des dossiers, diminue surtout de façon considérable le pouvoir d'instruction des dossiers, et qui couplée aux mesures vues précédemment, limite le pouvoir d'appréciation des risques que font peser sur les libertés concernées les systèmes de vidéosurveillance.

La limitation concerne également les pouvoirs de la commission départementale de vidéosurveillance. Elle aussi ne pourra entendre le pétitionnaire uniquement sur « les pièces du

¹⁴⁴ Rapport d'information n° 131, op. cit.

¹⁴⁵ Décret n° 96-926 du 17 octobre 1996 modifié, article 1^{er}, 11° alinéa 3.

dossier limitativement énumérées¹⁴⁶ », et est désormais limitée dans le temps pour rendre son avis, le délai étant de trois mois, pouvant être prolongé, à la demande de la commission, d'un mois¹⁴⁷. Au-delà de ce délai, le préfet pourra se passer de l'avis de la commission. Comme le souligne M. le professeur Henaff, « il s'agit incontestablement d'une nouvelle limitation du rôle consultatif de la commission ».

Il ressort de ces dispositions que le décret n'a ainsi prévu que la simplification des procédures, sans que celle-ci soit accompagnée d'un renforcement des garanties relatives à la protection des libertés se trouvant mises en cause.

La protection des garanties formelles et matérielles semble alors avoir périclité depuis la loi du 21 janvier 1995, celle-ci n'ayant pas été renforcée à la mesure de l'expansion prônée par les textes législatifs et réglementaires des mécanismes de vidéosurveillance. A ce constat succède celui, récurrent, de certaines ambiguïtés du texte initial qui ne furent toujours pas levées, alors que se dessine le rôle majeur attribué au préfet, faisant tanguer un peu plus la conciliation précaire mise en place par le législateur.

B/ Les ambiguïtés des garanties organiques et le risque d'atteinte aux libertés pour corollaire

Si le chapitre précédent avait pour dessein de mettre en évidence la faiblesse des garanties instituées et leur dépréciation, il sera à présent question des risques que font peser sur la protection des libertés le régime juridique de la technique de vidéosurveillance. Ces risques se manifestent par les ambiguïtés du régime juridique encadrant la technique de vidéosurveillance. Si certaines sont, enfin, résolues, en ce qui concerne les procédures d'autorisation et de contrôle, le rôle de la CNIL ayant été précisé en la matière (1), reste le principal risque pesant sur les libertés publiques. Celui-ci provient de l'omniprésence du préfet tout au long de la procédure d'autorisation et de contrôle des dispositifs, et à qui incombe, en dernier ressort, la prise de décision (2).

¹⁴⁶ Décret n° 96-926 du 17 octobre 1996 modifié, article 11, alinéa 2.

¹⁴⁷ Décret n° 96-926 du 17 octobre 1996 modifié, article 11-1, alinéa 1.

1) Le clair-obscur des contrôles et des autorisations des systèmes de vidéosurveillance¹⁴⁸

Cette question est loin d'être aussi évidente qu'il n'y paraît, car comme le souligne l'avocat Gabriel Benesty, il est apparu lors des troisièmes assises de la vidéosurveillance urbaine en juin 2009 que « quatorze ans après la législation de la vidéosurveillance dans les espaces publics, un sujet essentiel restait en discussion », à savoir : « qui autorise et contrôle les systèmes de vidéosurveillance sur la voie et les lieux publics ?¹⁴⁹ ».

Comme il a été vu précédemment et de l'avis majoritairement partagé, il incombe au préfet d'autoriser la mise en place d'un mécanisme de vidéosurveillance. Or, services du ministère de l'intérieur et CNIL avaient un avis partagé sur la question. La LOPPSI 2 est toutefois venue apporter une précision, loin d'être négligeable, et constituant une avancée en matière de protection des libertés. Quant au contrôle, qu'il se situe en amont ou en aval de l'autorisation, celui-ci est partagé entre plusieurs autorités, que sont le préfet et la commission départementale, auxquelles vinrent s'ajouter récemment la commission nationale de vidéoprotection ainsi que la CNIL depuis l'adoption de la LOPPSI 2.

Le désaccord lancinant qui opposait le ministère de l'intérieur et la CNIL et auquel la LOPPSI 2 est venue apporter une réponse claire (b), avait été exacerbé par la position que développa la CNIL par rapport au texte de la loi du 6 janvier 1978 modifiée par la loi du 6 août 2004 (a).

a) Du « traitement automatisé de données nominatives » au « traitement de données à caractère personnel »

Lors de l'adoption de la LOPS, le législateur a maintenu hors du domaine d'application de la loi du 6 janvier 1978, donc du champ d'intervention de la CNIL, la technique de vidéosurveillance se déployant sur la voie publique et dans les lieux ouverts au public. Le champ d'intervention de la commission était seulement limité aux « traitements automatisés de données nominatives », or la vidéosurveillance était principalement analogique avec une qualité technique médiocre, son rôle en pratique fut très restreint.

Il s'agira de voir comment la CNIL tenta d'élargir son champ d'intervention depuis la loi du 6 janvier 1978 en faisant évoluer les concepts définissant son domaine de compétence,

¹⁴⁸ Nous nous sommes inspirés du titre de l'article de G. Benesty, *Le clair-obscur du contrôle de la vidéosurveillance*, op. cit.

¹⁴⁹ G. Benesty, *Le clair-obscur du contrôle de la vidéosurveillance*, op. cit., p. 765.

raisonnement qu'écartera le Conseil constitutionnel (α), puis comment une extension du champ d'application de la loi de 1978 fut consacrée par la loi du 6 août 2004 (β).

α) La doctrine de la CNIL

La commission élaborait un raisonnement qui contredisait la jurisprudence. Le juge administratif en effet avait écarté l'application de la loi relative à l'informatique et aux libertés dans le cas de la ville d'Avignon¹⁵⁰, loi limitant le champ de compétence de la CNIL aux « traitements automatisés d'informations nominatives ». Tandis que le juge judiciaire considérait qu'un fichier de noms auxquels les photos des personnes correspondantes sont associées relève dans sa totalité de la loi du 6 janvier 1978, cependant que l'image seule d'une personne, tant que son identité n'est pas connue, ne constitue pas une information nominative¹⁵¹ (au sens de la loi, les informations nominatives étaient définies comme celles permettant « sous quelque forme que ce soit, directement ou non, l'identification des personnes physiques auxquelles elles s'appliquent »).

Quant à l'argumentation de la CNIL, elle peut être résumée comme suit : concernant les dispositifs de vidéosurveillance faisant appel à des procédés analogiques (c'est-à-dire ne recourant pas à un traitement informatique de l'image, appelé numérisation), lorsqu'il y a un enregistrement, la commission considère que les images des personnes peuvent être assimilées à une « collection de photographies », susceptibles de contenir des visages identifiables, et qu'elles doivent donc être « regardées comme des informations nominatives permettant, au moins par rapprochement avec d'autres critères, l'identification de ces personnes¹⁵² ». L'installation de tels dispositifs est donc soumise, comme les dossiers manuels sur support papier, aux dispositions de fond de la loi du 6 janvier 1978 (c'est-à-dire droits d'information, d'accès et de rectification) mais non aux formalités préalables (comme la déclaration du dispositif). Dans l'hypothèse où il n'y a pas d'enregistrement, alors il n'y a aucune conservation d'information, la CNIL ne se considérait pas compétente dans ce cas, la loi de janvier 1978 ne s'appliquant pas. Enfin, dans l'hypothèse d'un système de vidéosurveillance numérisé, les dispositions de la loi s'appliquent

¹⁵⁰ Jugement du TA Marseille précité, au motif que le système choisi par le conseil municipal ne constituant pas un fichier au sens de la loi « informatique et libertés », la consultation préalable de la CNIL à sa mise en place n'était pas nécessaire.

¹⁵¹ Jugement du Tribunal de grande instance de Paris, 22 mars 1989, énonçant que « la conservation (...) de l'image réalisée sur ordinateur graphique à partir de la photo (d'une personne), puis la transposition de cette image, sans conservation concomitante de la moindre information personnelle relative à la personne initialement photographiée, ne saurait être regardées comme un traitement automatisé d'informations nominatives au sens de la loi informatique et libertés », cité par Rémy Pellet, op. cit., p. 148.

¹⁵² Délibération n° 94-056 du 21 juin 1994, précitée.

dans leur totalité, la CNIL estimant pour ces hypothèses qu'elle dispose d'un pouvoir de contrôle *a posteriori* sur les dispositifs autorisés par l'autorité préfectorale¹⁵³.

Non seulement la CNIL considérait, à l'inverse des juridictions du fond, qu'une image seule était constitutive d'une information nominative, de plus et contre la lettre de la loi, elle considéra que la notion d'information nominative jouait un rôle déterminant quant au champ d'application de la loi du 6 janvier 1978, délaissant de ce fait la catégorie de traitement automatisé.

La décision du Conseil constitutionnel n° 94-352 du 18 janvier 1995 est venue infirmer cette conception. Le Conseil, dans son considérant n° 10, énonce que la loi informatique et libertés ne joue que lorsque « les enregistrements de vidéosurveillance seraient utilisés pour la constitution de fichiers nominatifs », ce qui induit que la loi de 1995 ne modifie pas le champ d'application de la loi du 6 janvier 1978. Les Sages n'ont ainsi pas considéré, à rebours du raisonnement de la CNIL, que l'enregistrement d'une image est en soi une donnée nominative, portant l'empreinte d'une personne. La compétence de la CNIL fut alors écartée, néanmoins la loi du 6 août est venue étendre son champ d'intervention.

β) L'extension du champ d'application de la loi du 6 janvier 1978

La transposition des directives européennes sur la protection des données par la loi du 6 août 2004 étendit le champ de compétence de la CNIL, en accroissant les données soumises à sa protection et ne limitant plus sa compétence à l'existence d'un traitement automatisé¹⁵⁴. L'article 2 de la loi du 6 janvier 1978 dispose désormais que « la présente loi s'applique aux traitements automatisés de données à caractère personnel, ainsi qu'aux traitements non automatisés de données à caractère personnel contenues ou appelées à figurer dans des fichiers ». L'article poursuit en donnant la définition de la notion de donnée à caractère personnel (remplaçant celle d'information nominative), que constitue « toute information relative à une personne physique identifiée ou qui peut être identifiée, directement ou indirectement, par référence à un numéro d'identification ou à un ou plusieurs éléments qui lui sont propres. Pour déterminer si une personne est identifiable, il convient de considérer l'ensemble des moyens en vue de permettre son identification dont dispose ou auxquels peut avoir accès le responsable du traitement ou tout autre personne ».

¹⁵³ Nous reviendrons en détail sur cette question complexe, lorsque nous évoquerons l'épineuse question des conflits de compétence entre autorités dans la partie suivante.

¹⁵⁴ Loi n° 2004-801 du 6 août 2004 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel et modifiant la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978, J.O. du 7 août 2004, p. 14063.

Ainsi, les données à caractère personnel qui permettent l'identification d'une personne, comme un numéro d'immatriculation, seront contrôlées par la CNIL, que l'information soit conservée sur un support informatique ou sur des fiches manuscrites. Cette extension du champ de compétence de la CNIL est à rapprocher de l'accès permanent aux images donné, par la loi du 23 janvier 2006, aux services de police et de gendarmerie nationales. Ces services, destinataires des images prises par les dispositifs de vidéosurveillance appartenant à des tiers par la procédure de déport, en parallèle de la multiplication des fichiers dont ils disposent, permet la réalisation de l'hypothèse de la loi de 2004 de plus en plus fréquemment. A cela s'ajoute le développement des fichiers de données biométriques¹⁵⁵, qui commencent à se multiplier pour accéder à certains locaux, pour contrôler les horaires du personnel, et récemment pour accéder à la cantine d'un collège de Colmar¹⁵⁶. Or, dans les lieux dont les images peuvent être transférées aux services de police et de gendarmerie nationales, précisément comme un établissement scolaire, ce recoupement d'informations que permet le couplage entre caméras et fichiers de données, relève de la définition des données à caractère personnel, étendant un peu plus le champ de compétence de la CNIL.

Ces remarques nous amènent à considérer que la loi du 6 août 2004 a étendu considérablement le champ d'application de la CNIL. Pourtant, le législateur de 2006 se borna à reprendre les termes de la loi de transposition de la directive sur la protection des données à caractère personnel, sans préciser le rôle dévolu à la CNIL, ce qui permit d'osciller entre plusieurs interprétations.

b) La fin de l'imbroglie quant à l'autorisation et au contrôle des dispositifs de vidéosurveillance

L'imbroglie dont il est question trouve son origine, d'une part, dans la limitation du champ de compétence de la CNIL et la doctrine extensive développée par cette dernière, telle qu'elle vient d'être envisagée, mais surtout dans la rédaction de l'article 10 de la loi du 21 janvier 1995¹⁵⁷ qui ne prend pas en compte les spécificités de la technique de vidéosurveillance, consistant à capter l'image des personnes physiques, et dont la loi de 1995 ne précise pas si cette opération constitue à elle seule un traitement ou le contenu d'un fichier structuré « permettant d'identifier, directement ou indirectement, des personnes physiques ».

¹⁵⁵ La biométrie consiste à utiliser la mesure de parties du corps (iris de l'œil, empreintes digitales, contour de la main, etc.) ou de comportements (démarche, manière de signer, etc.) pour reconnaître une personne. Ces données ont la caractéristique d'être uniques et permanentes.

¹⁵⁶ Voir l'article sur : <http://www.e-alsace.net/index.php/smallnews/detail?newsId=8545>

¹⁵⁷ Rédaction telle que résultant de la loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 modifiant la loi du 21 janvier 1995.

Dès lors, CNIL et ministère de l'intérieur donnèrent des interprétations divergentes de cette disposition. Pour la commission, le fait de capter, en recourant à la technique de numérisation, des images constitue un traitement en soi de l'image, et dans ce cas elle partagerait la compétence pour autoriser et contrôler un système avec le préfet, mais n'interviendrait pas lorsque le système ne comporte pas d'enregistrements assimilables à un traitement au sens de la loi de 1978. Tandis que pour les services du ministère, la représentation d'une personne physique par une technique quelconque ne devient une donnée traitée que lorsqu'il est possible d'identifier cette personne en opérant un croisement avec d'autres informations (comme un fichier photographique de personnes autorisées à circuler en un lieu ou une base de données biométriques), dès lors la compétence appartient soit au préfet après avis de la commission départementale, soit à la CNIL, mais en aucun cas aux deux autorités conjointement.

La LOPPSI 2 est venue démêler l'écheveau. Il conviendra, afin de tenter d'appréhender la solution dénuée d'ambiguïté qui prévaut en matière d'autorité compétente quant à l'autorisation et au contrôle des installations de vidéosurveillance, de distinguer entre les enregistrements d'une part (α), et l'installation des systèmes et la transmission des images d'autre part (β).

α) Le contrôle sur les enregistrements

Le point I de l'article 10 la LOPS énonce la compétence de la CNIL en ces termes : « les enregistrements visuels de vidéoprotection répondant aux conditions fixées au II sont soumis aux dispositions ci-après, à l'exclusion de ceux qui sont utilisés dans des traitements automatisés ou contenus dans des fichiers structurés selon des critères permettant d'identifier, directement ou indirectement, des personnes physiques, qui sont soumis à la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ».

Ce point, qui n'a pas été modifié par la LOPPSI 2, paraissait précis, et les services du ministère de l'intérieur auraient raison : il existe une compétence alternative entre la CNIL et les services préfectoraux, d'autant que l'article 5 du décret du 17 octobre 1996 précise que l'autorité préfectorale doit signaler au pétitionnaire, si sa demande d'autorisation fait apparaître que « les enregistrements visuels de vidéoprotection seront utilisés pour la constitution d'un fichier nominatif », que celle-ci doit être adressée à la CNIL. Le contrôle effectué *a priori* serait donc alternatif. Pourtant, la réponse à apporter à la question de l'autorité compétente en matière de contrôle n'était pas si évidente, car il faut prendre en considération les dispositions de la loi informatique et libertés, qui demeurent applicables en l'espèce.

Il faut en effet tenir compte de la notion d'enregistrements assimilables à un traitement, que l'on trouve à l'article 2 de la loi de 1978, tel que modifié par la loi du 6 août 2004, et qui

énonce que le procédé d'enregistrement est constitutif d'un traitement de données à caractère personnel. Or, la CNIL doit intervenir dans cette hypothèse, donc dans ce cas, la compétence préfectorale sera partagée avec la commission.

Ce schéma se compliquait davantage en envisageant la question du contrôle *a posteriori*, où s'exerçait un double contrôle. D'une part celui exercé, depuis la réforme de 2006, par les commissions départementales sur les installations de vidéosurveillance. Les commissions peuvent en effet vérifier l'ensemble des éléments ayant trait aux enregistrements, que ce soit le respect des normes techniques, la durée de conservation des images et la vérification de leur destruction. D'autre part, dans les cas où la CNIL peut intervenir en raison du traitement des enregistrements, alors elle exercera son pouvoir de contrôle pour vérifier le respect des conditions de l'autorisation délivrée. Il faut bien comprendre que ces deux contrôles se complètent mais ne s'entremêlent aucunement, les deux périmètres étant distincts.

La LOPPSI 2 met un terme à cette divergence d'interprétation, puisqu'elle consacre expressément le pouvoir de contrôle de la CNIL, en énonçant qu'elle peut « exercer un contrôle visant à s'assurer que le système est utilisé conformément à son autorisation et, selon le régime juridique dont le système relève, aux dispositions de la présente loi ou à celles de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 ». Au vu de ce qui a été mentionné, il nous paraît logique que ce soit cette conception qui ait prévalu, la question des enregistrements étant désormais en accord avec les prescriptions de la loi de 1978. Il aura tout de même fallu attendre la troisième modification de la LOPS pour que cela soit acquis. Cette intervention, reconnue légalement, de la CNIL comme garante de la liberté individuelle dans le traitement des données ne peut qu'être encouragée.

Si la question de l'installation et de la transmission des images était moins épineuse, la LOPPSI 2 est ici aussi venue apporter une modification bénéfique en matière de protection des libertés.

β) L'installation des systèmes et la transmission des images

Les actions distinctes que sont l'installation d'un dispositif de vidéosurveillance et la transmission des données sont réglementées respectivement aux points III et II de l'article 10 de la LOPS. La question de l'autorité intervenant en la matière était réglée par le III précisant que seul le préfet est compétent pour les dispositifs de vidéosurveillance installés sur la voie publique et dans les lieux ouverts au public. De plus, toute installation qui ne remplirait que les dispositions de la loi du 6 janvier 1978 serait irrégulière et les sanctions pénales prévues au point VI pourraient s'appliquer à son exploitant.

La LOPPSI 2 consacre pour la première fois la compétence de la CNIL dans la procédure d'installation de dispositifs sur la voie publique et dans les lieux ouverts au public. Il lui reviendra désormais d'autoriser les systèmes dont les enregistrements « sont utilisés dans des traitements automatisés ou contenus dans des fichiers structurés selon des critères permettant d'identifier, directement ou indirectement, des personnes physiques ». Ainsi, lors de l'installation d'un dispositif de vidéosurveillance prévoyant que les enregistrements sont utilisés dans un traitement automatisé ou s'ils sont contenus dans des fichiers structurés, ce sera à la CNIL de délivrer l'autorisation d'installation du dispositif, dans le cas contraire, le dispositif relèvera exclusivement de la loi du 21 janvier 1995, ce sera le préfet, après avis de la commission départementale, qui demeure compétent.

Il existe ainsi une seule autorisation, qui peut être étatique ou délivrée par la CNIL, tandis que coexistent deux contrôles *a priori*, l'un préfectoral sur la technique d'enregistrement, le second réalisé par la CNIL sur le traitement des enregistrements, ainsi que deux contrôles *a posteriori*, les services préfectoraux et la CNIL ayant chacun des domaines d'intervention propres. Pour autant, ces avancées au profit d'une autorité indépendante, dont la compétence est à présent fondée sur la législation actuelle, ne doivent pas occulter le fait que l'ambiguïté fondamentale de l'omniprésence du préfet n'a pas été résolue, la LOPPSI 2 l'ayant même confortée.

2) La mise en place d'une police spéciale ressortant de la compétence du préfet ?

« Deux options s'offraient à la vidéoprotection : l'inscrire dans le champ de la police municipale ou l'ériger au rang d'une police spéciale, par principe de la compétence du préfet. La LOPPSI 2 apporte une réponse dénuée d'ambiguïté au profit de la deuxième solution¹⁵⁸ ». Si cette affirmation peut être discutée, et bien que le préfet soit l'autorité de police générale au niveau départemental, son immixtion au niveau de la circonscription communale n'est pas nouvelle¹⁵⁹. Cependant, l'autorité préfectorale se trouve considérablement renforcée avec l'adoption de la LOPPSI 2, tandis que les initiatives du maire se retrouvent encadrées.

Afin de vérifier cette hypothèse, il conviendra d'envisager les prérogatives préfectorales, ce qui suppose de s'intéresser successivement à l'ambiguïté s'étant instaurée quant à son rôle, celui-ci exerçant des fonctions d'arbitrage des demandes d'autorisation alors même que l'Etat est

¹⁵⁸ R. Hanicotte, *Des caméras sous l'œil du préfet*, op. cit., p. 7.

¹⁵⁹ Voir R. Chapuis, *Droit administratif général*, Tome 1, op. cit., p. 700 et suivantes.

devenu un promoteur de la technique de vidéosurveillance, le préfet se trouvant désormais en position de juge et partie (a), à qui échoit véritablement la capacité de décision, les commissions avec lesquelles il partage ses attributions étant cantonnées à des rôles supplétifs (b), et disposant seul du pouvoir de prononcer des sanction administratives (c).

a) Le préfet : une autorité devenue juge et partie

La procédure en vigueur attribue au préfet la compétence de délivrer les autorisations pour installer un dispositif de vidéosurveillance¹⁶⁰. « Le choix du préfet n'était pas contestable en 1995, lorsque l'intérêt de la vidéosurveillance n'était pas bien identifié et l'Etat n'était pas un partisan du développement de la vidéosurveillance. Le préfet apparaissait alors comme un tiers neutre chargé d'appliquer une législation restrictive et conçue pour permettre la vidéosurveillance, mais sans la faciliter. Cet équilibre n'existe plus aujourd'hui. Le cadre légal est resté quasi-identique, mais l'Etat est devenu un promoteur de la vidéosurveillance¹⁶¹ ».

Comme le souligne M. le professeur Froment, « l'analyse de l'identité de l'action publique de sécurité révèle (...) le caractère virtuel dans la pratique du dispositif existant¹⁶² »(α), l'omniprésence du représentant de l'Etat dans la procédure d'autorisation se manifestant également par la tentative d'instauration d'une procédure de substitution à son encontre au détriment du maire (β).

α) Du contrôle virtuel...

L'action publique de sécurité évoquée doit être saisie dans sa complétude afin de déterminer en quoi le contrôle exercé par le préfet au moment de la délivrance des autorisations peut paraître virtuel. Les politiques de sécurité engagées depuis le début des années 1980 sont, en effet, fondées sur le partenariat : leur élaboration et leur mise en œuvre reposent sur une logique de coproduction associant les collectivités, les services de police et de gendarmerie et de plus en plus des partenaires privés.

Les politiques de sécurité sont de plus en plus fréquemment mises en œuvre dans un cadre contractuel que sont les contrats locaux de sécurité, partenariat entre l'Etat et les communes et élaborés par les préfets, les procureurs de la République et les maires¹⁶³. Ainsi, en pratique, le choix d'installer un dispositif de vidéosurveillance dans une commune relève, dans la

¹⁶⁰ Sous réserve des modifications apportées par la LOPPSI 2 et envisagées précédemment.

¹⁶¹ Rapport n° 131, op. cit.

¹⁶² J.C. Froment, *Regard juridique sur la vidéosurveillance urbaine : un droit en trompe-l'œil*, op. cit., p. 436.

¹⁶³ Voir R. Chapus, *Droit administratif général*, Tome 1, op. cit., p. 687.

majorité des cas, d'une décision impliquant les autorités étatiques, au rang desquelles le préfet, et les autorités locales. Ces contrats locaux de sécurité auront ainsi pour signataires le préfet, le maire et les services de police ou de gendarmerie, principaux bénéficiaires des systèmes installés grâce à la procédure de déport d'images. Comme s'interroge M. le professeur Froment : « Dans ce contexte, que peut bien signifier l'autorisation donnée par le préfet à l'installation de dispositifs dont il aura lui-même été décisionnaire ?¹⁶⁴ ». Le préfet autorisera un mécanisme de vidéosurveillance après avoir participé à son élaboration, se trouvant dès lors en position de juge et partie.

Le second élément à prendre en compte, afin de comprendre le caractère virtuel du contrôle préfectoral exercé en amont de l'autorisation, concerne la dépendance fonctionnelle et financière entre l'Etat et les services de police et de gendarmerie, principalement à propos des moyens dont peuvent se doter les communes en matière de lutte contre l'insécurité. Or, les dispositifs de vidéosurveillance étant très onéreux, l'Etat dépendra pour son action des moyens dont disposent les communes. Le préfet qui, au demeurant, est autorité hiérarchique des services de l'Etat chargés de l'exploitation des images des dispositifs mis en place, n'a alors aucun intérêt à s'opposer à leur installation dont vont directement bénéficier les forces publiques de l'Etat dans l'exercice de leurs missions.

Il y a donc tout à craindre que le contrôle exercé par le préfet lors de la procédure d'autorisation des systèmes de vidéosurveillance soit d'autant moins rigoureux. Afin de bénéficier davantage des ressources dont disposent les communes, la LOPPSI 2 prévoyait d'instaurer un pouvoir de substitution au profit du préfet.

β) ...au pouvoir de substitution

L'amendement gouvernemental n° 300, adopté en première lecture par l'Assemblée nationale, mais rejeté par le Sénat, prévoyait d'instituer au profit du préfet un pouvoir de substitution. Il énonçait qu'après avoir demandé à la commune la mise en œuvre d'un dispositif de vidéosurveillance aux fins de « prévention d'actes de terrorisme, de protection des abords des établissements, installations ou ouvrages mentionnés aux articles L. 1332-1 et L. 1332-2 du code de la défense ou de protection des intérêts fondamentaux de la Nation », le préfet, en cas de refus ou d'abstention du conseil municipal, aurait pu installer le dispositif qu'il estimait approprié. Il aurait ainsi été « habilité à passer, pour le compte de la commune et en se substituant au maire et au conseil municipal, les marchés nécessaires à cette installation¹⁶⁵ ». Ces dispositions

¹⁶⁴ J.C. Froment, *Regard juridique sur la vidéosurveillance urbaine : un droit en trompe-l'œil*, op. cit., p. 438.

¹⁶⁵ Article 17 *ter*, texte adopté en 1^{ère} lecture par l'Assemblée nationale le 16 février 2010.

conférait à cette nouvelle prérogative préfectorale un champ très étendu, qui aurait concerné de nombreuses communes, comme celles situées à proximité d'une centrale nucléaire ou sur le territoire desquelles des antennes-relais nécessaires aux télécommunications sont implantées.

Il s'agissait d'un véritable pouvoir de substitution dans la mesure où, si le préfet estimait « que le projet de la commune méconnaît une nécessité impérieuse de sécurité publique », alors il installait le dispositif approprié. Si ce pouvoir de substitution d'action existe déjà, le préfet agissant alors en tant qu'autorité de tutelle, notamment lorsqu'une commune n'a pas pris les mesures nécessaires au maintien de l'ordre public¹⁶⁶, il semble qu'en l'espèce un pouvoir d'appréciation trop large ait été laissé à la libre appréciation du préfet, ne laissant de ce fait aucune marge de manœuvre aux autorités municipales. Le Sénat s'est donc opposé à cet amendement, au nom du principe constitutionnel qu'est la libre administration des collectivités territoriales, et jugea que cette prérogative aurait pu y porter atteinte. La Haute assemblée refusa que le représentant de l'Etat puisse passer outre la volonté des élus, et remplaça cette possibilité par une négociation avec les élus locaux. Ce sera ainsi une convention passée entre le préfet et la commune qui fixera les modalités de fonctionnement du dispositif sur le territoire communal.

Cette censure sénatoriale met ainsi un frein à l'émergence d'une police spéciale détenue par le préfet, même si nous avons déjà souligné les ambiguïtés que présente le procédé de négociation entre autorités préfectorale et communales, qu'il s'agisse d'un cadre contractuel ou conventionnel. Néanmoins, envisagé du point de vue du partage de décision instauré entre le préfet et les commissions intervenant pendant les procédures d'autorisation et de contrôle, cette question d'une police spéciale appartenant au préfet révèle toute sa pertinence.

b) Un préfet affublé de commissions aux attributions supplétives

Trois commissions interviennent, à des stades et pour des motifs différents, aux côtés du préfet, afin le plus souvent de partager son pouvoir de contrôle, que celui-ci s'exerce en amont ou en aval de la procédure d'autorisation. Il conviendra d'envisager les différents diptyques en cause dans les diverses phases du contrôle des mécanismes de vidéosurveillance, qu'il s'agisse du partage de prérogatives entre préfet et commission départementale de vidéosurveillance (α), entre préfet et commission nationale de vidéoprotection (β) ou entre préfet et commission nationale de l'informatique et des libertés (γ).

¹⁶⁶ CGCT, article L 2215-1, 1°, alinéa 1.

α) Les commissions départementales de vidéosurveillance

Nous avons déjà envisagé le rôle consultatif des commissions départementales, avec des réserves émises quant aux possibilités pour le préfet de ne pas les consulter dans certains cas, ainsi que leur pouvoir de contrôle autonome en aval de l'autorisation préfectorale. Il nous faut dire ici quelques mots du bilan que l'on peut faire de leur action.

S'agissant de leur rôle consultatif, leur bilan est, comme le mentionne le rapport de MM. les sénateurs Courtois et Gautier, « mitigé ». Il pointe premièrement le fait que la périodicité des réunions est sporadique, étant en moyenne entre trois et quatre mois. On se demande dans ces conditions comment les commissions peuvent exercer efficacement leur rôle de conseil du préfet en amont de la procédure d'autorisation. Surtout, comme le souligne le rapport de la Cour des comptes de juillet 2011, non seulement les commissions ne se rendent jamais sur place, leur rôle est exclusivement formel, et « l'examen des dossiers complexes est le plus souvent superficiel et rapide¹⁶⁷ ». Ensuite, le rapport sénatorial énonce que « la non-permanence de ces commissions, leur petite taille et leur composition¹⁶⁸ en font des organes mal outillés pour développer une expertise technique pointue et pour vérifier chacun des systèmes ». Il faut dès lors constater que les commissions n'ont ni les moyens matériels ni la compétence pour mener à bien leur rôle consultatif, la question de leur utilité en l'état de la législation se trouve, à notre sens, dès lors posée.

Quand à leurs fonctions de contrôle, leur bilan est « assez maigre¹⁶⁹ ». Le rapport mentionne que seulement 942 contrôles furent effectués en 2004, et qu'en 2006, alors même qu'elles acquièrent entre temps une possibilité de contrôle *a posteriori* sur les systèmes existants, ce nombre ne fut que de 869, baisse qui s'est poursuivie en 2007 avec 483 contrôles effectués. Au vu de ces chiffres, il nous semble que l'on puisse affirmer que leur capacité de contrôle est surtout théorique, voire insignifiante, si l'on compare avec le nombre d'autorisations délivrées sur ces trois années qui est de 6216 en 2004, de 9283 en 2006 et de 9762 en 2007¹⁷⁰... Le nombre de contrôles décroît tandis que les dispositifs installés prolifèrent.

Ainsi, à partir du moment où un système de vidéosurveillance est autorisé, il a une probabilité infime d'être contrôlé, ce qui est dommageable si l'on considère que 22 % des contrôles effectués en 2006 ont donné lieu à constatation d'infraction, dont 67% des cas

¹⁶⁷ Rapport de la Cour des comptes *sur l'organisation et la gestion des forces de sécurité publique*, op. cit., p. 130-131.

¹⁶⁸ Les commissions sont composées de quatre membres, suite au décret n° 2006-665 du 7 juin 2006 *relatif à la réduction du nombre et à la simplification de la composition de diverses commissions administratives*, qui supprima la présence d'un magistrat de la juridiction administrative, prévue par le décret n° 96-926 du 17 octobre 1996.

¹⁶⁹ Rapport d'information n° 131, op. cit.

¹⁷⁰ Rapport d'information n° 131, op. cit.

concerne des systèmes fonctionnant sans autorisation ! De plus, l'avis des commissions étant uniquement consultatif, le préfet décide seul de l'installation d'un système. Il faudra attendre avant de se prononcer sur leurs nouvelles prérogatives reconnues par la LOPPSI 2, mais les problèmes liés à leurs moyens matériels et humains ne nous rendent pas très optimistes sur l'évolution probable de leur rôle. C'est en partie pour combler ce déficit que la commission nationale de vidéoprotection fut créée.

β) La commission nationale de vidéoprotection

Instaurée par le décret n° 2007-916 du 15 mars 2007 et officialisée par le nouvel article 10-2 de la loi du 21 janvier 1995, la création de cette commission semblait inaugurer un nouveau schéma en matière de contrôle des dispositifs existants, reposant désormais sur une double autorité. Or, sa composition et ses pouvoirs sont loin d'offrir aux individus les garanties d'un contrôle indépendant des exploitants des installations de vidéosurveillance. Composée de vingt membres, la commission est marquée par une surreprésentation de l'Etat (neuf représentants des ministères, dont sept pour le seul ministère de l'intérieur) et ne comportait aucune personnalité qualifiée en matière de respect des libertés. La LOPPSI 2 est venue apporter une amélioration sur ce point puisqu'elle précise qu'un membre de la CNIL et des personnalités qualifiées, dont au moins un magistrat du siège et un magistrat du parquet, en feront désormais partie¹⁷¹. Si par ailleurs des « intérêts directs ou indirects dans une entreprise exerçant des activités dans le domaine de la vidéoprotection » sont incompatibles avec la qualité de membre, son président, désigné par le ministère de l'intérieur, M. Alain Bauer, est consultant en sécurité et préside la commission depuis sa création.

Quand aux pouvoirs dont est dotée la commission, son rôle est uniquement consultatif, et son pouvoir d'enquête est limité au respect, par les arrêtés préfectoraux d'autorisation d'installation, des dispositions légales, qui ne peut être suivi que de recommandations adressées aux préfets. Ce qui amène l'avocat Gabriel Benesty à déclarer qu'il n'y a pas « de perspective pour la création d'une institution de contrôle de la vidéosurveillance pouvant prétendre, sur la totalité du territoire national, compléter le rôle dévolu à la CNIL et garantir aux citoyens que les usages des images, que ce soit par les exploitants des réseaux ou par les forces de police et de gendarmerie, respectent les libertés publiques et individuelles¹⁷² ».

¹⁷¹ Loi n° 95-73 du 21 janvier 1995, article 10-2, 3° et 4°.

¹⁷² G. Benesty, *Le clair-obscur du contrôle de la vidéosurveillance*, op. cit., p. 769.

γ) La commission nationale informatique et libertés

Au vu de ce qui précède, il nous semble que la CNIL est le seul organe intervenant aux côtés du préfet dans les procédures d'autorisation et de contrôle des dispositifs de vidéosurveillance qui ait vu ses compétences étendues de manière significative par la LOPPSI 2. Comme il a déjà été énoncé, c'est à elle qu'il incombe désormais d'autoriser les systèmes dont les enregistrements « sont utilisés dans des traitements automatisés ou contenus dans des fichiers structurés selon des critères permettant d'identifier, directement ou indirectement, des personnes physiques », ce qui est une vraie avancée sur le plan de la sauvegarde des libertés.

En revanche, nous sommes réservés sur sa capacité de contrôle a posteriori, celle-ci pouvant uniquement demander au préfet d'ordonner la suspension ou la suppression du système incriminé, à qui incombe réellement le pouvoir de sanction. Surtout, il faut évoquer son manque de moyens pour assurer ce contrôle, ce que souligna son président, M. Türk : « il est évident que la CNIL ne pourra pas vérifier toutes les caméras en temps réel. Elle devra plutôt définir des stratégies de contrôle pour cibler les différents domaines et technologies¹⁷³ ». Précisons que seulement 135 personnes composent la CNIL, soit quatre fois moins que son homologue allemand, et son domaine de compétence n'est pas limité à la technique de vidéosurveillance.

Il ressort de ces constatations que dans la pratique, les attributions des commissions intervenant aux côtés du préfet sont, d'une part, réduites à la portion congrue, d'autre part que le cadre juridique de la technique de vidéosurveillance permet le plus souvent au préfet d'exercer ses prérogatives en dehors de leur intervention et que lui échoit en dernier ressort la prise de décision. La question du pouvoir de sanction renforce davantage ce sentiment.

c) Un pouvoir de sanction entre les seules mains du préfet

Le pouvoir de sanction dont il est ici question se distingue de la sanction pénale prévue par la loi du 21 janvier 1995¹⁷⁴. Il s'agit en l'occurrence d'une nouvelle prérogative revenant au préfet : ce dernier dispose, depuis l'adoption de la LOPPSI 2, d'un pouvoir de contrôle en aval qui se traduit par la possibilité de prononcer des sanctions à l'encontre du titulaire d'une autorisation qui ne respecterait pas les conditions prescrites par celle-ci. Cette capacité se

¹⁷³ Cité par F. Crouzatier-Durand, *De la vidéosurveillance à la vidéoprotection, une nouvelle conciliation des exigences de sécurité et de liberté ?*, JCP-A, n° 22, 30 mai 2011, p. 29.

¹⁷⁴ « Le fait d'installer un système de vidéoprotection ou de le maintenir sans autorisation, de procéder à des enregistrements de vidéoprotection sans autorisation, de ne pas les détruire dans le délai prévu, de les falsifier, d'entraver l'action de la commission départementale ou de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, de faire accéder des personnes non habilitées aux images ou d'utiliser ces images à d'autres fins que celles pour lesquelles elles sont autorisées est puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende ».

manifeste de deux façons, allant de la fermeture temporaire de l'établissement (α) à la suspension voire au retrait du système de vidéosurveillance (β).

α) La fermeture temporaire de l'établissement

Cette première sanction administrative ne vise que les établissements ouverts au public au sein desquels est déployé un dispositif de vidéosurveillance sans autorisation. Cette sanction sera prononcée par le préfet, soit de sa propre initiative, soit à la suite d'une demande émanant de la commission départementale ou de la CNIL, et interviendra après une mise en demeure, non suivie d'effets, prononcée par l'autorité préfectorale. Toutefois, la loi ne dit rien sur le délai à l'expiration duquel la mise en demeure préfectorale sera considérée comme non suivie d'effets¹⁷⁵.

Elle consiste au prononcé de la fermeture temporaire de l'établissement, pour une durée de trois mois. Si à l'issue de ce délai, l'établissement n'a pas sollicité la régularisation de son système, l'autorité préfectorale pourra lui enjoindre de démonter son système. La loi énonce qu'il s'agit d'une possibilité, ce qui ne manque pas de laisser pantois alors même que le dispositif serait maintenu en dehors de toute autorisation. Est enfin précisé que « s'il n'est pas donné suite à cette injonction, une nouvelle mesure de fermeture de trois mois peut être prononcée ». Soit au total pour l'établissement récalcitrant six mois de fermeture administrative. Si cette sanction ne nous paraît pas disproportionnée au vu des risques pesant sur les libertés publiques, qui plus est pour une installation qui n'aurait pas été autorisée et dont l'exploitant serait libre de la destiner aux finalités qu'il entend, il faudra attendre afin de voir dans quelle mesure le préfet aura recours à ce type de sanction. Car même dans l'hypothèse où l'exploitant du dispositif aurait mis celui-ci en conformité avec les exigences légales au terme du prononcé de la première fermeture de trois mois, une telle mesure poserait certainement la question de la survie de l'établissement. La question qui reste aujourd'hui en suspend est donc de savoir si le préfet prononcera de telles sanctions...

β) La suspension et la suppression du dispositif de vidéosurveillance

La prérogative en cause fait intervenir deux commissions pour le déclenchement de la procédure, qui seront différentes selon le cas considéré.

Pour les dispositifs de vidéosurveillance « non autorisés, non conformes à leur autorisation ou dont il est fait un usage anormal », la commission départementale, qui peut

¹⁷⁵ Loi n° 95-73 du 21 janvier 1995, article 10, III, alinéa 16.

exercer à tout moment un contrôle sur les conditions de fonctionnement des dispositifs, pourra émettre soit des recommandations, soit proposer la suspension ou la suppression du dispositif incriminé. Cependant, la LOPPSI 2 n'évoque pas expressément le retrait de l'autorisation, retrait évoqué par l'article 12 du décret du 17 octobre 1996 et auquel il est certainement possible de recourir. Le décret prévoit en effet qu'en cas de manquement aux dispositions de l'article 10 ou de modification des conditions au vu desquelles l'autorisation fut délivrée, cette dernière pourra être retirée.

A côté de ce contrôle, la CNIL peut également exercer des contrôles « visant à s'assurer que le système est utilisé conformément à son autorisation et, selon le régime juridique dont le système relève ». Ce contrôle peut se faire sur demande de la commission départementale, du responsable d'un système ou de sa propre initiative. La commission pourra, dans l'hypothèse où elle constate un « manquement » aux dispositions de la loi du 21 janvier 1995, « après avoir mis en demeure la personne responsable du système de se mettre en conformité dans un délai qu'elle fixe », demander au préfet d'ordonner la suspension ou la suppression du système en cause. Ainsi, si la mise en demeure n'aboutit pas, la CNIL se tournera vers le préfet.

Ces procédures ne remettent ainsi pas en cause ce qui fut envisagé plus avant : c'est le préfet qui décide de la sanction après avoir déterminé le degré de gravité de l'infraction constatée par l'une des deux commissions au cours du contrôle d'un mécanisme de vidéosurveillance.

La technique de vidéosurveillance, devenant un outil de police d'Etat, dans ses effets et les informations qu'elle permet de collecter sur les individus se trouvant dans l'espace public, est susceptible de tels dangers pour les libertés publiques, que son contrôle ne devrait, en tout état de cause, revenir à son principal bénéficiaire, l'Etat. Il devrait exister un contre-pouvoir capable de maintenir un équilibre entre le besoin de sécurité et la protection des libertés publiques. Pourtant, c'est bien le représentant de l'Etat qui bénéficie d'un rôle majeur dans les procédures de contrôle de cette technologie. L'ambiguïté de l'omniprésence du préfet, chargé de délivrer les autorisations permettant d'installer un dispositif de vidéosurveillance et dans le même temps autorité hiérarchique des agents, appartenant à divers services de l'Etat, chargés d'exploiter les images, partant les données ainsi recueillies, n'a aucunement été résolue par la LOPPSI 2. Plutôt que de chercher à y mettre un terme, celle-ci renforça ses prérogatives, laissant davantage planer le doute quant à une protection, effective, des libertés publiques mises en cause.

CONCLUSION

Le thème des 4^e rencontres parlementaires sur la sécurité, organisées le 22 mars 2011, était : « Sécurité et services, quels besoins, quelles réponses à y apporter ? ». A peine plus d'une semaine après l'adoption de la LOPPSI 2, les intervenants, au rang desquels M. le ministre de l'intérieur, des parlementaires, des élus locaux et des préfets, débattaient des innovations technologiques à venir et des progrès que celles-ci apporteront dans l'exercice des missions de police¹⁷⁶.

Nous cédon la parole à M. le préfet Jean-Louis Blanchou : « Depuis 2010, "l'appétit" pour la vidéo-protection *transcende* de plus en plus les choix politiques, individuels ou philosophiques des uns et des autres. Il n'y a plus guère que quelques *irréductibles* qui considèrent la vidéo-protection comme un outil attentatoire aux libertés publiques individuelles ou collectives¹⁷⁷ ». Au vu de nos développements sur le cadre juridique visant à assurer la conciliation entre sécurité et libertés, notamment nos réserves sur les garanties instituées et les ambiguïtés persistantes, nous faisons partie, de son point de vue, de ces *irréductibles*.

Nous nous sommes efforcés de ne pas sombrer dans la position du Cassandre tout au long de ce travail, nous veillerons à ne pas y succomber à ce stade. Pourtant, il faut constater que la LOPPSI 2 n'a aucunement anticipé les évolutions technologiques à venir, principalement le développement des systèmes de vidéosurveillance « intelligents », c'est-à-dire couplés à un système informatique qui permet de programmer *a priori* certains types de comportement à identifier. Ces systèmes permettent, après avoir enregistré (appris ?) les habitudes stables se déroulant dans une zone, de détecter un évènement sortant de cette configuration classique. Ainsi, si une personne se met à courir sur un quai, la caméra déclenchera une alarme avertissant la personne visionnant les images. Ces systèmes sont appelés à se développer, comme le notent MM. les sénateurs Courtois et Gautier, des essais étant déjà pratiqués dans certains aéroports, mais déplorent-ils, les évolutions du régime juridique de la vidéosurveillance ne prennent pas en compte ni n'anticipent la sophistication que vont connaître ces procédés dans les années à venir¹⁷⁸. D'ores et déjà, des expérimentations ont lieu afin de développer les « systèmes les plus automatisés de détection de l'anormalité¹⁷⁹ ».

Les évolutions de la technique de vidéosurveillance peuvent déjà être appréhendées. Deux pistes sont présentées par M. le préfet Blanchou. D'une part, le développement de cet outil

¹⁷⁶ Compte rendu réalisé par M&M, communication et relations institutionnelles, disponible à l'adresse suivante : http://www.piecesetmaindoeuvre.com/IMG/pdf/Synthese_Seurite.pdf

¹⁷⁷ Ibid., p. 22. C'est nous qui soulignons.

¹⁷⁸ Rapport n° 131, op. cit.

¹⁷⁹ Compte rendu des 4^e rencontres parlementaires sur la sécurité, op. cit., p. 23.

dans les espaces ruraux, où des expérimentations sont déjà menées « avec des élus de petites communes rurales et des départements ruraux¹⁸⁰ ». Nous retrouvons ici nos propos sur les finalités de prévention des risques naturels ou technologiques, le secours aux personnes et la défense contre l'incendie, ainsi que la sécurité des installations accueillant du public, faisant entrevoir la mise en place de la vidéoprotection sur un territoire dépassant le cadre urbain. D'autre part, de nouveaux modes d'utilisation sont testés, notamment la possibilité de déporter les images « sur des véhicules d'intervention sur le terrain¹⁸¹ ». Cela reviendrait à créer des espaces de convergence d'information mobiles, renforçant ainsi l'accès permanent dont disposent les services de police et de gendarmerie nationales, en leur permettant d'être destinataires d'images alors même qu'ils sont en opération. Les propos de M. Wajcman, « Voir tout, tout ce qui peut être vu et tout ce qui risquerait de ne pas être vu¹⁸² » sont plus que jamais d'actualité.

Quand bien même le recours à la technique de vidéosurveillance s'organise, jusqu'à présent, à partir d'une représentation *a priori* de son efficacité, alors même que celle-ci ne fut aucunement démontrée scientifiquement, et que l'impact de cette technique doit s'apprécier proportionnellement aux coûts qu'elle représente, il est à prévoir que son développement va se poursuivre. Néanmoins, comme le souligne M. le député Calmégane, « il est prévu que des universitaires neutres effectuent un bilan de la mise en place de la vidéo-protection en France afin d'apporter plus de transparence et de lever le doute de la population¹⁸³ ». Il est cependant loin d'être certain que ces études universitaires, si elles devaient voir le jour, permettent de « lever le doute de la population ». Comme l'énonce Mme la professeur Crouzatier-Durand, « le système mis en place par la LOPPSI 2 constitue une atteinte supplémentaire aux libertés (...). En aucun cas la vidéoprotection n'est plus respectueuse des libertés individuelles que ne l'était la vidéosurveillance¹⁸⁴ ».

Si les 4^e rencontres parlementaires sur la sécurité constituent les prolégomènes de la prochaine mutation de la technique de vidéosurveillance, le terme qui viendra caractériser cette évolution n'est pour l'heure pas défini. Comme le mentionne Eric Hazan, « la LQR évolue sous l'effet d'une sorte de darwinisme sémantique : les mots et formules les plus efficaces prolifèrent et prennent la place des énoncés moins *performants*¹⁸⁵ », nous ne sommes dès lors pas en mesure

¹⁸⁰ Ibid., p. 23.

¹⁸¹ Ibid., p. 23.

¹⁸² G. Wajcman, *L'œil absolu*, op. cit., p. 19.

¹⁸³ Compte rendu des 4^e rencontres parlementaires sur la sécurité, op. cit., p. 25.

¹⁸⁴ F. Crouzatier-Durand, *De la vidéosurveillance à la vidéoprotection, une nouvelle conciliation des exigences de sécurité et de liberté ?*, op. cit., p. 30.

¹⁸⁵ E. Hazan, *LQR, la propagande du quotidien*, op. cit., p. 13.

de savoir si la vidéoprotection perdurera, et surtout si elle correspondra à la prochaine évolution du régime juridique de l'outil vidéosurveillance.

D'ores et déjà, d'aucuns emploient le terme de « vidéotranquillité », à l'instar de M. Gaudin, le préfet de police de Paris. Souhaitons, quoi qu'il en soit, que le futur régime juridique de la technique de vidéosurveillance soit davantage protecteur des libertés publiques et institue des garanties effectives, et efficaces, de celles-ci.

ANNEXE N° 1 : LE DROIT D'ACCES AUX ENREGISTREMENTS ET LA VERIFICATION DE LEUR DESTRUCTION SONT-ILS EFFECTIFS ?

Nous avons voulu vérifier si deux des garanties instituées par la loi du 21 janvier 1995 étaient effectives en pratique, à savoir : pouvons-nous avoir accès aux enregistrements nous concernant ainsi que vérifier leur destruction dans le délai prévu par l'autorisation préfectorale ? Si cette étude n'a aucunement vocation à être représentative des pratiques au niveau national, pas plus que nous ne voulons en tirer de conclusions générales, elle délivre néanmoins quelques enseignements sur la difficulté d'avoir accès aux enregistrements.

Si le droit d'accès permet en théorie de vérifier que les opérateurs respectent bien les finalités légales pour lesquelles les dispositifs furent installés, ainsi qu'ils respectent l'inviolabilité du domicile et qu'ils ne focalisent pas leur attention sur un individu en particulier, ou une catégorie d'individus, en pratique son intérêt est retreint. Car quel intérêt pour une personne de se voir sur un écran ? Quant à la vérification de la destruction des enregistrements, comment avoir la preuve qu'un fichier informatique n'existe effectivement plus ? Le seul moyen est de faire confiance au gestionnaire du système, et de constater qu'en effet il lui est impossible de « cliquer » sur les enregistrements pris au-delà du délai de conservation prévu.

Les conditions dans lesquelles doit être mis en œuvre le droit d'accès sont énoncées dans la circulaire du 22 octobre 1996 *relative à l'application de l'article 10 de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité*, au point 9. Il y est précisé que le responsable du système doit avoir vérifié au préalable que « la personne qui demande à accéder à un enregistrement est bien celle qui figure sur celui-ci ». De plus, afin que le droit des tiers soit respecté, il ne doit pas être possible à cette personne d'avoir accès à d'autres enregistrements que ceux la concernant.

Précisons que dans un premier temps, par manque d'expérience et n'étant pas sûr de notre droit, nous informions nos interlocuteurs, lorsqu'ils nous demandaient la raison pour laquelle nous voulions avoir accès aux enregistrements, que nous étions étudiants et que nous travaillions sur la technique de vidéosurveillance. Par la suite, nous ne précisions plus, nous étant rendu compte que cette seule précision influençait l'attitude de nos interlocuteurs. A deux exceptions près, nous n'avons alors plus eu accès aux enregistrements, quand bien même l'accès est de droit.

Extraits les plus représentatifs de la difficulté de faire valoir ces droits :

Notre première tentative se solda par un échec : si nous avons pu contacter le responsable de la sécurité d'un magasin Coop, en revanche notre demande est restée lettre morte.

Deuxième essai : le dispositif installé dans un bureau de tabac, comprenant pas moins de seize caméras ! Nous avons pu avoir accès aux enregistrements, même si cela ne fut pas réalisé dans les conditions réglementaires. Le responsable, tellement satisfait de son installation et de ses capacités, alla jusqu'à nous montrer un vol à main armée qu'avait eu à subir l'un de ses employés la semaine précédente, enregistrements pourtant transmis aux forces de police pour tenter de découvrir l'identité de son auteur... Nous avons également pu vérifier leur destruction au bout de huit jours.

Nous avons ensuite pu avoir accès aux enregistrements pris dans le centre commercial des Halles, le responsable de la sécurité s'étant montré très disponible, disposé à répondre à nos questions et nous montrant le dossier d'autorisation du dispositif. Ici aussi, les conditions réglementaires ne furent pas respectées, nous avons cependant pu vérifier la destruction au bout du délai de quinze jours. Permettez-nous cette remarque : pendant que le responsable de la sécurité nous montrait les enregistrements en faisant varier les caméras suivant l'itinéraire que nous avons suivi, nous pûmes constater la résolution technique de celles-ci, qui couplée à la taille de l'écran sur lequel les images sont visionnées, rendent la possibilité d'appréhender l'auteur d'une infraction commise au sein d'une foule, et constatée en temps réel, totalement illusoire. Nous ne sommes pas certain au demeurant que leur exploitation *a posteriori* soit davantage efficace au vu de ces paramètres, remarque valant uniquement pour ce dispositif de vidéosurveillance.

De même, nous avons pu avoir accès aux enregistrements pris dans une agence du Crédit coopératif, ainsi que vérifier leur destruction dans le délai prévu. Ce fut la première fois que cet accès remplît les conditions réglementaires.

Si ces premières tentatives se révélèrent concluantes quant à l'effectivité du droit d'accès, la suite de notre enquête de terrain est venue démontrer le contraire.

A notre demande d'accès aux enregistrements, le responsable de la sécurité du magasin Virgin Mégastore parut interdit : il nous répondit après nous avoir toisés qu'il était impossible d'y avoir accès. Après lui avoir rappelé les dispositions légales, il se ravisa et nous informa qu'il s'agissait de caméras factices, mises en place dans un but uniquement dissuasif. Surpris de cette explication subreptice, nous voulûmes en savoir plus. Après information prise auprès de la commission départementale de vidéosurveillance, notre interlocutrice nous confirma que cette

pratique était possible. Elle nous lut la réponse du ministère de l'intérieur à une question sur ces caméras factices, réponse précisant que si cette pratique était tolérée, il s'agissait avant tout d'un choix politique, car comment les administrés, ou les consommateurs, réagiraient s'ils apprenaient qu'il s'agit, dans certains cas, de fausses caméras ?

Nous avons été une seconde fois confronté à ce problème des caméras factices, dans une pharmacie, où, à la différence du cas précédent, il nous a été permis de constater qu'effectivement le fil d'alimentation des caméras n'était raccordé à aucune prise électrique. En revanche, à la différence du magasin Virgin Mégastore, des panneaux indiquaient la présence de caméras à l'entrée de la pharmacie.

Nous avons eu à connaître quelques fois de refus rédhibitoires d'accès aux enregistrements, notamment dans le magasin Monoprix.

Ce genre de refus est minoritaire : la plupart de nos tentatives se sont soldées par des échecs pour diverses raisons. Dans la majorité des cas, il faut faire une demande en bonne et due forme, souvent envoyée par courrier (FNAC, Galeries Lafayette, Banque Postale, gare de Strasbourg, images prises sur la voie publique dans la Communauté urbaine de Strasbourg, etc.). Il nous est arrivé ainsi une fois que notre demande ait été reçue par le responsable au-delà du délai de conservation des enregistrements, aux Galeries Lafayette. Le responsable de la sécurité ayant reçu notre demande alors que les enregistrements avaient été détruits, il nous proposa de venir faire un passage dans le magasin, en l'ayant au préalable prévenu, puis une fois notre déambulation terminée, il nous aurait montré les images... En dépit de plusieurs contacts téléphoniques avec lui, il nous fut au final impossible d'avoir accès aux enregistrements.

Pour les lieux ouverts au public, nous avons été, dans la quasi-totalité des cas, confronté au même argument : « nous ne savons pas comment faire pour vous permettre d'y avoir accès, le responsable n'étant pas sur place et comme il est rarement présent, il vous sera impossible d'y avoir accès ». Un autre argument récurrent étant : « Vous ne pouvez pas y accéder, seule la police le peut ». Il faut préciser en effet que dans les chaînes de magasin (boutique de vêtements, d'accessoires, papeteries, etc.), gérant et propriétaire, qui est l'exploitant du dispositif et a accès à la visualisation et aux enregistrements, sont des personnes différentes.

Une autre tentative nous confronta à un problème que nous n'avions pas envisagé : le responsable d'un bureau de poste accepta de nous montrer les enregistrements, or, en dépit de plusieurs contacts téléphoniques afin de lui préciser notre horaire de passage ainsi que notre physionomie et tenue vestimentaire, la personne sur les enregistrements était quelqu'un d'autre... Nous n'avons dès lors pas été en mesure d'avoir accès aux enregistrements nous

concernant, pas plus que le responsable ne daigna nous renseigner sur la durée de conservation des enregistrements, d'où l'impossibilité d'en vérifier la destruction.

Nous avons pu y avoir accès seulement à deux reprises à partir du moment où nous ne précisons plus que nous étudions le régime juridique de la technique de vidéosurveillance, lors d'un passage dans une agence de la Banque populaire, ainsi qu'aux enregistrements pris dans l'enceinte de la gare de Strasbourg, accès s'étant conformés aux conditions réglementaires, respectées scrupuleusement.

Au total, sur vingt-trois demandes, la répartition des résultats de notre étude est la suivante :

- six cas où le propriétaire, ou le responsable, n'était pas présent, et les employés ne connaissant pas la procédure à suivre pour y avoir accès (Boutiques Lacoste, Le coq sportif, Rezoh, Loding, snack Eatime, pharmacie de la Vierge)
- cinq accès aux enregistrements (Crédit coopératif, Halles, bureau de tabac Goepf, gare de Strasbourg, agence Banque populaire)
- deux refus (Monoprix, boutique de vêtements Olga zoom)
- deux hypothèses de caméras factices (Virgin Mégastore, pharmacie Conrath)
- deux demandes restées sans réponse (Coop, FNAC)
- une hypothèse où le système n'enregistrait pas les images (pharmacie Parashop)
- autres motifs : _ Banque postale : autre individu sur les enregistrements
_ Galeries Lafayette : délai de conservation dépassé
- trois demandes en suspens : CUS, Bureau de tabac La régence, Papeterie du centre.
Le motif invoqué par le responsable dans ces deux derniers cas fut le même : « c'est la première fois que l'on me demande, je ne sais pas comment il faut faire, je vais me renseigner à la police (!) et je vous recontacte ».

Au vu de ces commentaires et résultats, il apparaît qu'avoir accès aux enregistrements et vérifier leur destruction n'est pas chose aisée. Nous avons pris contact avec la commission départementale de vidéosurveillance afin de lui faire part de cette difficulté, mais également afin de voir si la commission effectuerait un contrôle sur les installations pour lesquelles un refus frontal nous fut opposé. Or, « au moment où nous mettons sous presse », la personne de permanence de la commission ne sera pas joignable avant une semaine...

BIBLIOGRAPHIE

Manuels :

Chapus, René, *Droit administratif général*, Tome 1, Editions Montchrestien, 14^e édition, 2000.

Lebreton, Gilles, *Droit administratif général*, Editions Dalloz, 4^e édition, 2007.

Wachsmann, Patrick, *Libertés publiques*, Editions Dalloz, 6^e édition, 2009.

Recueil de décisions :

Favoreu, Louis et Philip, Loïc, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Editions Dalloz, 13^e édition, 2005.

Livres :

Bauer, Alain et Freynet, François, *Vidéosurveillance et vidéoprotection*, collection « Que sais-je ? », Presses Universitaires de France, 2008.

Forest, David, *Abécédaire de la société de surveillance*, Editions Syllepse, 2009.

Wajcman, Gérard, *L'œil absolu*, Editions Denoël, 2011.

Zeh, Juli et Trojanow, Ilija, *Atteinte à la liberté*, Actes Sud, 2010.

Articles :

Benesty, Gabriel, « Le clair-obscur du contrôle de la vidéosurveillance », in *AJDA 2010* p. 764 à 770.

Crouzatier-Durand, Florence, « De la vidéosurveillance à la vidéoprotection, une nouvelle conciliation des exigences de sécurité et de liberté ? », in *La semaine juridique - Edition administrations et collectivités territoriales*, n° 22, 30 mai 2011, p. 27 à 30.

Forest, David, « Considérations actuelles sur la société de surveillance », in *Gazette du Palais*, n° 120, 30 avril 2009, p. 8-9.

Froment, Jean-Charles, « Regard juridique sur la vidéosurveillance urbaine : un droit en trompe-l'œil », in *La semaine juridique - Edition administrations et collectivités territoriales*, n° 13, 27 mars 2006, p. 435 à 440.

Graboy-Grobescio, Alexandre, « Vidéosurveillance et libertés », in *Petites affiches*, n° 151, 18 décembre 1998, p. 9 à 19.

Hanicotte, Robert, « Des caméras sous l'œil du préfet », in *Gazette du Palais*, 7 avril 2011, n° 97, p. 7 à 10.

Henaff, Gaël, « Simplification des procédures d'autorisation des systèmes de vidéosurveillance : à propos du décret n° 2009-86 du 22 janvier 2009 relatif à la vidéosurveillance », in *La semaine juridique - Edition administrations et collectivités territoriales*, n° 11-12, 9 mars 2009, p. 72 à 75.

Koubi, Geneviève, « Vidéosurveillance vs vidéoprotection...sous CSU », *Blog Droit cri-TIC*, 26 juin 2008, consulté le 20 avril 2011.

Koubi, Geneviève, « L'Etat de la vidéoprotection... », *Blog Droit cri-TIC*, 8 septembre 2010, consulté le 5 octobre 2010.

Le Blanc, Noé, « Vidéosurveillance, un rapport aux ordres », *Les blogs du Diplo*, 27 octobre 2009, consulté le 2 octobre 2010.

Le Pors, Anicet, « Conception française de l'intérêt général, du service public et de la fonction publique », *Blog d'Anicet Le Pors*, 29 mars 2008, consulté le 20 avril 2011.

Moreau, Pierre, « De la vidéosurveillance à la vidéoprotection », *Union des entreprises de sécurité privée*, consulté le 10 mai 2011.

Pellet, Rémy, « La vidéo-surveillance et l'application de la loi "informatique et libertés" », in *Revue administrative*, n° 284, mars 1995, p. 142 à 151, et n° 285, mai 1995, p. 245 à 254.

Pottier, Isabelle, « Vidéosurveillance et droit », in *Gazette du palais*, 23 avril 2011, n° 113, p. 27-28.

Robitaille, Amélie et Roulhac, Cédric, « Une performance du juge constitutionnel pour une loi de performance sécuritaire », *Combats pour les droits de l'homme*, 18 mars 2011, consulté le 20 avril 2011.

Roché, Sébastien, « La vidéosurveillance réduit-elle la délinquance ? », *LDH-Toulon*, 27 août 2010, consulté le 20 octobre 2010.

Rollin, Frédéric et Slama, Serge, « Les libertés dans l'entonnoir de la législation anti-terroriste », in *AJDA 2006*, p. 975 à 982.

Sainati, Gilles et Schalchli, Ulrich, « La décadence sécuritaire », *Les mots sont importants*, octobre 2007, consulté le 20 octobre 2010.

Documents officiels :

Rapports :

24^e rapport d'activité 2003 de la CNIL, la Documentation Française, 2004.

27^e rapport d'activité 2006 de la CNIL, *Alerte à la société de surveillance*, La Documentation Française, 2007.

Rapport d'information n° 131 de la commission des lois du Sénat *sur la vidéosurveillance : pour un nouvel encadrement juridique*, remis par MM. les sénateurs Courtois et Gautier, annexe au procès-verbal de la séance du 10 décembre 2008.

Rapport annexé au projet de loi de la LOPPSI 2 *sur les objectifs et les moyens de la sécurité intérieure à l'horizon 2013 : la sécurité partout et pour tous*. (<http://www.assemblee-nationale.fr/13/ta/ta0417.asp>)

Rapport sur l'efficacité de la vidéoprotection, établi par MM. Sallaz, inspecteur général de la police nationale, Debrosse, inspecteur de l'administration, et Han, colonel de gendarmerie, pour le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, juillet 2009.

Rapport d'information n° 2728 de la commission des lois de l'Assemblée nationale *sur la contribution de l'Etat au développement de la vidéoprotection*, remis par M. le député Geoffroy, 13 juillet 2010.

Rapport de la Cour des comptes *sur l'organisation et la gestion des forces de sécurité publique*, juillet 2011.

Débats parlementaires :

Séance de l'Assemblée nationale du 11 février 2010, Deuxième séance, Discussion des articles 17 A, 17 et 17 bis, J.O du 12 février 2010, p. 1109 à 1125.

Séance du Sénat du 30 mars 2010, Débat sur l'encadrement juridique de la vidéosurveillance, J.O. du 31 mars 2010, p. 2212 à 2227.

Séance du Sénat du 7 septembre 2010, Discussion générale, J.O. du 8 septembre 2010, p. 6293 à 6308.

Séance du Sénat du 9 septembre 2010, Discussion des articles 17 A, 17, 17 bis A, 17 bis, 17 ter et 17 quater, J.O. du 10 septembre 2010, p. 6430 à 6463.

Séance de l'Assemblée nationale du 15 décembre 2010, Deuxième séance, Discussion des articles 17, 17 bis A, 17 ter et 17 quater, J.O. du 16 décembre 2010, p. 9367 à 9374.

Délibérations CNIL :

Délibération n° 93-001 du 12 janvier 1993, *relative à la demande présentée par le maire de Levallois-Perret concernant la mise en œuvre d'un système de vidéo-surveillance*. (<http://legimobile.fr/fr/cnil/del/div/93-001/>)

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 les lieux recevant le public*, J.O. du 28 juin 1994, p. 9350.

Délibération n° 2005-28 du 11 octobre 2005 *portant adoption d'une recommandation concernant les modalités d'archivage électronique dans le secteur privé de données à caractère personnel*, J.O. du 23 novembre 2005, texte n° 81.

Divers :

Commentaire aux Cahiers du Conseil constitutionnel, p. 8 à 11. (http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2011625DCccc_625dc.pdf)

Libertés et ordre public, « Les principaux critères de limitation des droits de l'homme dans la pratique de la justice constitutionnelle », intervention de M. Mazeaud, 8^e séminaire des cours constitutionnelles tenu à Erevan du 2 au 5 octobre 2003. (http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/pdf/Conseil/libpub.pdf)

« Vidéosurveillance et risques dans l'espace à usage public », Travaux du Centre d'étude, de technique et d'évaluation législative, Université de Genève, n° 55, octobre 2006.

Textes législatifs et réglementaires :

Lois :

Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 *relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés*, J.O. du 7 janvier 1978, p. 227.

Loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 *d'orientation et de programmation relative à la sécurité*, J.O. du 24 janvier 1995, p. 1249.

Loi n° 2004-801 du 6 août 2004 *relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel et modifiant la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés*, J.O. du 7 août 2004, p. 14063.

Loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 *relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers*, J.O. du 24 janvier 2006, p. 1129.

Loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 *relative à la prévention de la délinquance*, J.O. du 7 mars 2007, p. 4297.

Loi n° 2010-201 du 2 mars 2010 *renforçant la lutte contre les violences de groupe et la protection des personnes chargées d'une mission de service public*, J.O. du 3 mars 2010, p. 4305.

Loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 *d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure*, J.O. du 15 mars 2011, p. 4582.

Décrets :

Décret n° 96-926 du 17 octobre 1996 *portant application de l'article 10 de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité*, J.O. du 20 octobre 1996, p. 15432.

Décret n° 2006-665 du 7 juin 2006 *relatif à la réduction du nombre et à la simplification de la composition de diverses commissions administratives*, J.O. du 8 juin 2006, p. 8636.

Décret n° 2006-929 du 28 juillet 2006 *relatif à la vidéosurveillance et modifiant le décret n° 96-926 du 17 octobre 1996*, J.O. du 29 juillet 2006, p. 11298.

Décret n° 2009-86 du 22 janvier 2009 *modifiant le décret n° 96-926 du 17 octobre 1996 relatif à la vidéosurveillance*, J.O. du 24 janvier 2009, p. 1495.

Décret n° 2011-877 du 25 juillet 2011 relatif à la Commission nationale de la vidéoprotection, J.O. du 27 juillet 2011, p. 12763.

Arrêtés :

Arrêté du 26 septembre 2006 *portant définition des normes techniques des systèmes de vidéosurveillance*, J.O. du 7 octobre 2006, p. 14859.

Arrêté ministériel du 3 août 2007 *portant définition des normes techniques des systèmes de vidéosurveillance*, J.O. du 21 août 2007, p. 13888.

Circulaires :

Circulaire du 22 octobre 1996 *relative à l'application de l'article 10 de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité*, J.O. du 7 décembre 1996, p. 17835.

Circulaire du 26 octobre 2006 *relative à l'application des articles 10 et 10-1 de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 modifiée d'orientation et de programmation relative à la sécurité*. (http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_votre_service/publications/circulaires/2006/intd0600096c/downloadFile/file/INTD0600096C.pdf?nocache=1248433913.26)

Circulaire du 26 mai 2008 *sur les raccordements des centres de supervision urbaine aux services de police et de gendarmerie et conditions d'attribution du fonds interministériel de prévention de la délinquance en matière de vidéoprotection*. (http://www.ffsu.org/fileadmin/ffsu/pdf/Secutopics/Videosurveillance/circulaire_mai_2008_raccordement_centres_supervision.pdf)

Circulaire du 28 mars 2011 *relative à l'application de la LOPPSI en ce qui concerne la prévention de la délinquance*. (http://www.circulaires.gouv.fr/pdf/2011/03/cir_32804.pdf)

Jurisprudence :

Cour Européenne des droits de l'homme :

Arrêt CEDH, Rotaru c. Roumanie, requête n° 28341/95, 4 mai 2000,

Arrêt CEDH, Perry c. Royaume-Uni, requête n° 63737/00, 17 juillet 2003.

Conseil constitutionnel :

Décision n° 76-75 DC du 12 janvier 1977 *sur la loi autorisant la visite des véhicules en vue de la recherche et de la prévention des infractions pénales*, J.O. du 13 janvier 1977, p. 344.

Décision n° 80-127 DC du 20 janvier 1981 *sur la loi renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes*, J.O. du 22 janvier 1981, p. 308.

Décision n° 85-187 DC du 25 janvier 1985 *sur la loi relative à l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie et dépendances*, J.O. du 26 janvier 1985, p. 1137.

Décision n° 94-352 DC du 18 janvier 1995 *sur la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité*, J.O. du 21 janvier 1995, p. 1154.

Décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003 *sur la loi pour la sécurité intérieure*, J.O. du 19 mars 2003, p. 4789.

Décision n° 2005-532 DC du 19 janvier 2006 *sur la loi relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers*, J.O. du 24 janvier 2006, p. 1138.

Décision n° 2010-604 DC du 25 février 2010 *sur la loi renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public*, J.O. du 3 mars 2010, p. 4312.

Décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011 *sur la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure*, J.O. du 15 mars 2011, p. 4630.

Juge administratif :

Arrêt du Conseil d'Etat, 29 décembre 1997, commune d'Ostricourt, n° 170606.

Arrêt de la cour administrative d'appel de Marseille, 9 novembre 2009.

Jugement du tribunal administratif de Nice, 22 décembre 2006, Société Vigitel c/ commune de Fréjus.

Juge judiciaire :

Arrêt de la cour d'appel de Paris, 19 novembre 1986, confirmant TGI Paris, 23 Octobre 1986.

Sites internet :

Alain Bensoussan Avocats : <http://www.alain-bensoussan.com/>

CNIL : <http://www.cnil.fr/>

Diner's Room : <http://dinersroom.eu/>

Droit cri-TIC : <http://koubi.fr/>

Ligue des droits de l'homme : <http://www.ldh-france.org/?lang=fr>

Pièces et Main d'œuvre : <http://www.piecesetmaindoeuvre.com/spip.php?page=plan>

Site du ministère de l'intérieur consacré à la vidéosurveillance : http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_votre_service/video-protection

Souriez vous êtes filmés : <http://souriez.info/>

TABLE DES MATIERES

<u>Sommaire</u>	p. 3
<u>Introduction</u>	p. 4
<u>I/ Vidéosurveillance et vidéoprotection au service de l'ordre public : un cadre juridique favorisant la mise en place de ce mode de gestion urbaine</u>	p. 19
A/ Des obligations téléologiques légales restrictives et des usages diversifiés de la technique de vidéosurveillance	p. 19
1) L'extension des motifs d'installation des systèmes de vidéosurveillance	p. 20
a) Finalités et composantes de l'ordre public	p. 20
α) Des finalités exclusivement de protection de la sécurité publique	p. 21
β) Des finalités étendues dans une perspective pleine et entière de police administrative	p. 23
b) Finalités et missions de police générales	p. 24
α) Une mission de police administrative et judiciaire	p. 24
β) Une mission de police répressive d'investigation	p. 25
2) Des incitations à diversifier les usages des dispositifs de vidéosurveillance	p. 27
a) Des incitations émanant de textes réglementaires	p. 27
α) Volonté de cohérence et circulaire du 26 mai 2008	p. 28
β) La circulaire du 22 octobre 1996 et la finalité commerciale	p. 29
b) Des usages hors de tout cadre légal	p. 30
B/ La nécessité de quadriller la totalité du territoire urbain	p. 32
1) La mise en place d'un « maillage territorial continu »	p. 33
a) L'extension des possibilités de visionnage de la voie publique par les personnes morales de droit privé	p. 33
α) En cas d'exposition au risque terroriste	p. 34
β) En cas de risques d'agression et de vol	p. 34
b) L'extension du champ territorial	p. 35
α) De nouveaux domaines de la voie publique sous contrôle	p. 36
β) L'ouverture des parties communes des immeubles d'habitation	p. 36
c) La normalisation technique des équipements	p. 38
2) La réunification des informations visuelles éparses : le centre de supervision urbaine	p. 39

a) La multiplication des catégories d'agents titulaires du droit d'accès	p. 40
b) Des centres de supervision modernes : « un facteur clé du dispositif »	p. 42
α) La volonté de la représentation nationale...	p. 43
β) ...à l'épreuve du contrôle de constitutionnalité	p. 44
<u>II/ Vidéosurveillance et vidéoprotection face aux libertés publiques : un cadre juridique aménagé au détriment des libertés</u>	p. 46
A/ La protection des libertés : une évolution des garanties formelles et matérielles en trompe l'œil	p. 47
1) Un cadre juridique visant à protéger les libertés aménagé sans conviction	p. 47
a) Un préalable : les libertés en cause	p. 48
α) Le respect de la vie privée	p. 48
β) La liberté d'aller et venir	p. 50
γ) L'inviolabilité du domicile	p. 50
δ) La liberté de réunion	p. 51
b) Un simple toilettage du texte initial masquant le manque d'intérêt pour la question	p. 52
α) L'esquisse du texte initial : des garanties fragiles	p. 52
β) Des adaptations mesurées	p. 54
2) La procédure d'autorisation : des garanties à l'épreuve du temps	p. 55
a) Un régime d'autorisation préfectorale préalable « renforcé »	p. 56
α) Le régime de droit commun : une autorisation élargie	p. 56
β) Les régimes dérogatoires	p. 58
b) L'assouplissement des « contraintes juridiques et administratives » par le décret du 22 janvier 2009	p. 59
α) L'allègement substantiel des procédures de demande d'autorisation	p. 60
β) La limitation des pouvoirs de contrôle de l'autorité préfectorale	p. 61
B/ Les ambiguïtés des garanties organiques et le risque d'atteinte aux libertés pour corollaire	p. 62
1) Le clair-obscur des contrôles et des autorisations des systèmes de vidéosurveillance	p. 63
a) Du « traitement automatisé de données nominatives » au « traitement de données à caractère personnel »	p. 63
α) La doctrine de la CNIL	p. 64
β) L'extension du champ d'application de la loi du 6 janvier 1978	p. 65
b) La fin de l'imbroglie quant à l'autorisation et au contrôle des dispositifs de vidéosurveillance	p. 66
α) Le contrôle sur les enregistrements	p. 67
β) L'installation des systèmes et la transmission des images	p. 68

2) La mise en place d'une police spéciale ressortant de la compétence du préfet ?	p. 69
a) Le préfet : une autorité devenue juge et partie	p. 70
α) Du contrôle virtuel...	p. 70
β) ...au pouvoir de substitution	p. 71
b) Un préfet affublé de commissions aux attributions supplétives	p. 72
α) Les commissions départementales de vidéosurveillance	p. 73
β) La commission nationale de vidéoprotection	p. 74
γ) La commission nationale informatique et libertés	p. 75
c) Un pouvoir de sanction entre les seules mains du préfet	p. 75
α) La fermeture temporaire de l'établissement	p. 76
β) La suspension et la suppression du dispositif de vidéosurveillance	p. 76
 <u>Conclusion</u>	 p. 78
 <u>Annexe n° 1</u>	 p. 81
 <u>Bibliographie</u>	 p. 85
 <u>Table des matières</u>	 p. 91

