

*La vidéosurveillance dans les lieux publics  
et ouverts au public : dispositif et  
application de  
la loi du 21 janvier 1995*

David FOREST

D.E.S.S. Droit du numérique et des nouvelles techniques  
Université Paris XI – Faculté Jean-Monnet  
Mémoire réalisé sous la direction du Professeur Arlette Heymann-Doat

Septembre 1999

# Plan

## **Introduction**

### **Partie I - De la résistible ascension de la vidéosurveillance à sa légalisation**

#### **Section I - Génèse de la législation actuelle**

- 1 - Un droit jusqu'alors parcellaire
- 2 - La doctrine de la C.N.I.L. débattue et combattue

#### **Section II - L'article 10 de la loi du 21 janvier 1995 à la lumière de la directive européenne sur la protection des données personnelles**

- 1 - Champs d'application respectifs de la loi et de la directive
- 2 - L'enjeu du débat autour de la notion d'information nominative

### **Partie II - Un dispositif juridique perfectible conduisant à une application difficile**

#### **Section I - Un dispositif juridique résistant mal à l'épreuve du terrain**

- 1 - Les territoires de la vidéosurveillance
- 2 - Étendue et contenu des garanties à l'épreuve du terrain

#### **Section II - Efficience du contrôle mis en place**

- 1 - Le contrôle de l'autorité préfectorale
- 2 - Mise en place et activité des commissions, un bilan encore incomplet

## **Conclusion**

## **Bibliographie**

## Introduction - Une légalisation de la vidéosurveillance répondant à des pressions conjoncturelles

Depuis l'apparition des premiers systèmes au début des années 70 dans les banques (alarme anti-intrusion) et commerces de luxe rien ne semble enrayer la prolifération des systèmes de caméras de vidéosurveillance en circuit fermé dans les lieux publics et privés ouverts au public. Aujourd'hui, il existerait plus de un million de ces systèmes et près de 150 000 installations dans les lieux publics<sup>1</sup>. Parkings, quais de gare, aéroports, jardins publics, musées, banques, petits commerces et grands magasins, l'homme de la rue ne peut plus éviter la vidéosurveillance qui tend à s'installer dans la ville autant que dans les mœurs.

La vidéosurveillance désigne les systèmes techniques permettant d'assurer la surveillance à distance des bâtiments, des biens et des personnes au moyen de caméras vidéo. Son installation est décidée dans de nombreux cas après l'installation d'un système de téléalarme et son rattachement à un poste de police municipale (véritable télé-surveillance). Elle comporte quatre phases : détection de l'incident, transmission, réception et traitement de l'information. Elle ne comporte pas *stricto sensu* d'intervention – contrairement à la téléalarme après la "levée de doute" - le poste central de surveillance se bornant à alerter des services spécialisés (forces de l'ordre, pompiers ...). Si l'une des premières applications a été le contrôle aérien, c'est essentiellement aux fins de surveiller des milieux hostiles ou des sites sensibles (Banques, installations industrielles ...) que des systèmes de vidéosurveillance utilisant en particulier des circuits vidéo, ont été installés, notamment grâce aux dérogations au monopole permises par la loi du 7 août 1974. Un système comprend un matériel de détection sur le site (caméras, capteurs, détecteurs...), une station centrale de surveillance avec ordinateurs et écrans de visualisation et un système de distribution entre le site et la centrale<sup>2</sup>.

La prolifération des caméras de vidéosurveillance qui s'accompagne de leur sophistication répond à un impératif sécuritaire alimenté par la montée de la délinquance dans les villes et l'impuissance avouée de certaines municipalités. L'usage de cette technologie au départ réservée aux centres-villes aisés s'est diffusé aux quartiers dits sensibles, justifié par la nécessité d'apporter une réponse au "sentiment d'insécurité" dont les corollaires sont la "demande sociale de sécurité" et le "besoin de sécurité". Ainsi, la ville de Vaulx-en-Velin afin surtout de lutter contre "la grande délinquance", a-t-elle équipé ses bâtiments publics de caméras de vidéosurveillance à la suite d'une mission d'évaluation<sup>3</sup>, et dont l'installation peut bénéficier aux industriels, artisans et commerçants moyennant un abonnement<sup>4</sup>. Depuis

---

<sup>1</sup> Alexandre Garcia, "La vidéosurveillance se généralise dans les lieux publics et les entreprises" in *Le Monde*, 6 août 1998, p.6.

Ces chiffres tirés du Rapport de recherche d'Eric Heilmann et André Vitalis, *Nouvelles technologies, nouvelles régulations ?*, Gersulp/Pirvilles, I.H.E.S.I., 1996 nous ont été confirmés par le Ministère de l'Intérieur.

<sup>2</sup> Pierre Chambat, Yves Toussaint, "Télé-surveillance, télé-sécurité, télé-alarme" in Lucien Sfez (dir.), *Dictionnaire critique de la communication*, T1, PUF, 1993, p.363-364.

<sup>3</sup> La société AB Associates dirigée par M. Alain Bauher, s'est ainsi spécialisée dans le conseil en sûreté urbaine. Elle a notamment publié en 1997 en collaboration avec l'Institut des Hautes Études de Sécurité Intérieure (I.H.E.S.I.) une étude essentiellement descriptive portant sur le dispositif d'application de l'article 10 de la loi du 21 janvier 1995.

<sup>4</sup> Bruno Causse, "Les politiques de sécurité manquent d'études et d'indicateurs cohérents. Vaulx-en-Velin va

l'installation en 1993 d'une centaine de caméras dans les rues de Levallois-Perret, une vingtaine de grandes villes comme Paris, Marseille, Lille, Toulon ou Montpellier lui ont emboîté le pas. « *L'idéal, c'est qu'il ne se passe rien*, observe Lucien Sfez, *La police doit être préventive. Elle doit appliquer une graduation dans la persuasion [...] La coercition est l'ultime recours de la contrainte. La contrainte physique est un signe d'échec* »<sup>5</sup>.

Aux lieux publics viennent s'ajouter ceux ouverts au public, et désormais l'équipement des grandes surfaces en systèmes de vidéosurveillance est estimé à près de 100%<sup>6</sup>. La RATP grâce à un dispositif d'environ 5000 caméras surveille la quasi-intégralité des voies, quais et couloirs, et détecte plus de 80% des incidents<sup>7</sup>, mais ce dispositif présente la particularité d'utiliser des capteurs permettant le déclenchement automatique de caméras "à écrans fermés" lorsqu'un incident est détecté<sup>8</sup>.

Au Royaume-Uni, 85% des municipalités du pays se sont équipées de réseaux de vidéosurveillance urbaine. Le nombre de caméras rendues visibles ou non est estimé à un million dont la moitié acquise lors des trois dernières années. Et le gouvernement de Tony Blair entend bien étendre le système à l'ensemble du pays dans les mois à venir. Ainsi, un londonien moyen serait filmé au cours d'une journée au moins trois cents fois par une trentaine de réseaux différents<sup>9</sup>. Mais si les fruits de cette politique sont mis en évidence au Royaume-Uni, les États-Unis quant à eux n'ont pu que constater l'échec des expériences de vidéosurveillance dans les rues des grandes villes, ayant pour conséquence leur abandon dans nombre d'entre elles (Atlantic City, Miami ou Mont Vernon) faute de suspects appréhendés<sup>10</sup>.

La sophistication croissante des caméras cohabite avec une surveillance "dissuasive" chargée de repousser les malfaiteurs hors la ville, et nombre d'entre elles échappent à l'œil du passant. Yves Stourdzé remarquait déjà il y a plus de vingt ans ce grignotage de la ville par l'électronique, progression dissimulée mais irrésistible : « [les nouvelles technologies] *Progressent-elles, qu'elles ne peuvent le faire que masquées ! Ainsi l'électronique reste-t-elle insaisissable dans l'urbain. Parce que le réseau qui la supporterait comme ensemble ne peut apparaître sous peine de mettre en cause l'équilibre antérieur d'une société centrée autour de pôles de pouvoir attelés à la délicate tâche de se neutraliser* »<sup>11</sup>.

Les systèmes de vidéosurveillance profitent des avancées technologiques et avec la miniaturisation et les possibilités de zoom, se profilent également les menaces engendrées par la numérisation de l'image. La technique du "quadrimage" permet de multiplier chaque écran par quatre et d'offrir ainsi à l'opérateur la possibilité de visualiser dans le même temps les images provenant de 36 caméras différentes. De plus en plus, les systèmes analogiques se voient substituer des systèmes numériques contrariant la distinction entre caméras analogiques

---

s'équiper d'un système de vidéosurveillance" in *Le Monde*, 26 février 1997, page 12

<sup>5</sup> *La politique symbolique*, coll. Quadrige, PUF, Paris, 1993, p.101.

<sup>6</sup> Alexandre Garcia, *op. cit.*, p.6.

<sup>7</sup> Chiffres cités dans Arnaud de Lajarte, "Fonctions et fictions des « miradors électroniques » publics" in *La Semaine Juridique (JCP)*, Éd. G, n°36, 4 septembre 1996, p.319.

<sup>8</sup> Dominique Boullier, "La vidéosurveillance à la RATP : un maillon controversé de la chaîne de production de la sécurité" in *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°21, 1995, p.93.

<sup>9</sup> Patrice Claude, "Un million d'espions-vidéo surveillent constamment les Britanniques" in *Le Monde*, 4 mai 1999, p.6.

<sup>10</sup> "USA : échec de la vidéosurveillance" in *Expertises*, juin-juillet 1997, p.214.

<sup>11</sup> "L'urbain et les courants faibles" in *Pour une poignée d'électrons. Pouvoir et communication*, Fayard, 1987, p.129-130.

et numériques faite par la C.N.I.L. avant le vote de la loi du 21 janvier 1995 pour justifier sa compétence sur les secondes<sup>12</sup>. La numérisation ayant pour corollaire la dématérialisation va permettre au personnel d'éviter la fastidieuse gestion des cassettes. Le secteur bancaire réfléchit à une vidéosurveillance couplée à un système de transmission d'images par réseau numérique, « voie d'avenir » rendue possible par les liaisons Numéris<sup>13</sup>.

Les outils informatiques et numériques objets de la loi du 6 janvier 1978 "informatique et libertés" concerneront désormais de plus en plus les systèmes de vidéosurveillance. Dès 1993, Madame Louise Cadoux pouvait écrire dans son étude « *c'est l'image numérisée qui est la voie de l'avenir* ».

---

<sup>12</sup> Louise Cadoux, "La vidéosurveillance dans les lieux publics et les lieux privés ouverts au public" in *après-demain*, n°376-377, septembre-octobre 1995, p.20.

<sup>13</sup> Éric Heilmann, André Vitalis, *op. cit.*, p.38.

## Partie I - De la résistible ascension de la vidéosurveillance à sa légalisation

L'accouchement de la loi du 21 janvier 1995 ne s'est pas fait sans douleur. Le débat a principalement porté sur l'article 4 de la loi du 6 janvier 1978 définissant l'information nominative, et a été ponctué par de nombreux rapports et commentaires. Sa teneur a déchaîné les passions mais l'objectif du gouvernement qui était d'écarter la C.N.I.L. au profit du pouvoir gouvernemental incarné par le Préfet a au final été rempli peu de temps avant l'adoption directive européenne sur la protection des données à caractère personnel.

### Section I. Génèse de la législation en vigueur

#### **1. Un droit jusqu'alors parcellaire**

Une proposition de loi relative à la vidéosurveillance de la voie et des lieux publics déposée le 18 mai 1993 par Madame Séligmann et Monsieur Dreyfus-Schmidt, sénateurs des Hauts de Seine et du Territoire de Belfort mais non venue à l'ordre du jour posait le constat qu'hormis l'article 9 du code civil, l'article 368 de l'ancien code pénal et l'article 8 de la convention européenne des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (C.E.D.H.), aucun texte spécifique ne régissait ce procédé de surveillance<sup>14</sup>.

Dans les entreprises la loi du 31 décembre 1992 relative à l'emploi, au développement du travail à temps partiel et à l'assurance chômage comporte un titre V insérant dans le code du travail des dispositions protectrices des salariés contre l'utilisation abusive des nouvelles techniques, la circulaire d'application n°93/10 du 15 mars 1993 confirmant que la vidéosurveillance est couverte par cette même loi.

Avant le vote de la loi de programmation, la vidéosurveillance est admise dans les seuls établissements publics au titre d'une opération de police administrative et dans "les lieux privés ouverts au public" à celui de la jurisprudence civile. La jurisprudence judiciaire a défini les lieux privés ouverts au public comme « *ceux accessibles à tous sans autorisation préalable de quiconque, que l'accès en soit permanent ou inconditionnel ou subordonné à certaines conditions, heures ou causes déterminées* »<sup>15</sup>. Hormis la régulation du trafic routier, la vidéosurveillance était interdite sur la voie publique. Ainsi, le Tribunal administratif de Marseille, saisi d'une décision de la ville d'Avignon de procéder à l'installation de quatre-vingt-dix-huit caméras dans les rues et un poste central sous le contrôle de la police nationale, jugeait le 21 juin 1990 que « *l'installation généralisée et le fonctionnement permanent de caméras portent 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 la constatation ponctuelle d'infractions au code de la route ou d'atteintes aux biens ou aux personnes* ». Force est donc de constater que les initiatives se sont développées dans un "infradroit" ou "paradroit"<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Proposition de loi de M. Dreyfus-Schmidt et F. Séligmann relative à la vidéosurveillance de la voie et des lieux publics, JO doc. Sénat 1992-1993, n°311

<sup>15</sup> Jugement du Tribunal de grande instance de Paris, 23 octobre 1986, *Gaz. Pal.*, 8 janvier 1987, confirmé par l'arrêt de la Cour d'Appel de Paris du 19 novembre 1986

<sup>16</sup> Bernard Rochette, Éric Marchandet, "Vidéosurveillance et télésurveillance : médiations techniques et médiations politiques" in Michèle Ansidei, Danièle Dubois, Dominique Fleury, Bernard Munier (dir.), *Les risques urbains. Acteurs, systèmes de prévention*, coll. Villes, Anthropos, Paris, 1998, p.189

Devant les risques encourus pour les libertés publiques, individuelles et collectives, il y avait selon les deux sénateurs « urgence à légiférer », et à remédier aux carences de la loi, en insérant des dispositions spécifiques à la vidéosurveillance dans la loi du 6 janvier 1978 et en donnant compétence à la C.N.I.L. L'installation de caméras sur la voie et dans les lieux publics ne devait pouvoir intervenir qu'après avis motivé de cette dernière, et il ne devait pouvoir être passé outre un éventuel avis défavorable que par une délibération du conseil municipal approuvée par décret pris sur avis conforme du Conseil d'État. Une telle procédure s'inspirait de celle en vigueur pour la mise en oeuvre des traitements automatisés (art. 15 de la loi du 6 janvier 1978).

## 2. La doctrine de la C.N.I.L. débattue et combattue

Le rapport présenté devant la C.N.I.L. par Madame Louise Cadoux intitulé "Vidéosurveillance et protection de la vie privée et des libertés fondamentales"<sup>17</sup> est contemporain de la proposition sus mentionnée et s'inscrit dans la réflexion menée depuis plusieurs mois par la C.N.I.L. sur sa compétence dans ce domaine<sup>18</sup>. Après avoir donné trois avis favorables pour la mise en oeuvre de systèmes de vidéosurveillance (RATP, ville de Levallois-Perret, et SNCF) avec numérisation et enregistrements des images et des sons, il s'agissait de déterminer si cette numérisation constituait un traitement de données nominatives tel que définit à l'article 5 de la loi du 6 janvier 1978, rendant dès lors la Commission compétente. La doctrine de la C.N.I.L. composée d'avis et recommandation - jamais consolidée ni détruite par le Conseil d'État car n'ayant jamais été contestée devant le juge - penchait en ce sens. L'étude menée par Madame Cadoux concluait devant les insuffisances en la matière de la loi du 17 juillet 1970 sur le droit à l'image<sup>19</sup>, à l'application de la loi du 6 janvier 1978 aussi bien dans les lieux publics que privés, et aux traitements informatiques comme aux fichiers manuels afin d'encadrer la vidéosurveillance<sup>20</sup>.

Pour fonder l'application de la loi du 6 janvier 1978 à un système entièrement analogique, elle proposait une "construction audacieuse" consistant à assimiler les images enregistrées à une collection de photos susceptibles de contenir des visages à leur tour identifiables par rapprochement avec un autre fichier, et donc assimilables à un fichier non automatisé de données nominatives. Remarquons que cette notion de rapprochement des fichiers jusqu'à leur interconnexion a été à l'origine du vote de la loi "informatique et libertés" en 1978. L'exigence d'un véritable "traitement" de l'information nominative au sens de l'article 5 de la loi de 1978 devait donc entraîner l'application de cette dernière.

Pourtant une décision de la 1<sup>ère</sup> chambre du Tribunal de grande instance de Paris avait estimé dans un jugement du 22 mars 1989 que « *ne peut être considéré comme traitement d'informations nominatives au sens de la loi du 6 janvier 1978 (...) le fait pour une société ayant réalisé une image colorisée à partir d'une photographie, de conserver sur ordinateur cette image, sans garder la moindre information relative à la personne photographiée* ». En jugeant de la sorte, le tribunal refusait de considérer qu'une image seule puisse constituer une

---

<sup>17</sup> Louise Cadoux, *Vidéosurveillance et protection de la vie privée et des libertés fondamentales*, rapport du 30 novembre 1993 présenté à la CNIL.

<sup>18</sup> Sylvie Rozenfeld, "Vidéosurveillance : la Cnil s'interroge sur sa compétence" in *Expertises*, janvier 1993, p.10.

<sup>19</sup> La loi du 17 juillet 1970 considère comme une atteinte à la vie privée l'enregistrement ou la transmission de l'image d'une personnes sans le consentement de celle-ci.

<sup>20</sup> Louise Cadoux, *op. cit.*, p.27.

information nominative, ce qui dès lors revenait à exclure l'image du champ d'application de la loi de 1978.

Si cette décision par une interprétation *a contrario* semble aller dans le sens de la "construction audacieuse" élaborée par la C.N.I.L., en revanche l'étude de Madame Cadoux tendait à considérer que « *la photo d'une personne est une information potentiellement nominative* » car pouvant désormais facilement être restituée en trois dimensions ou croisée avec un fichier de noms<sup>21</sup>. Cette position sera reprise dans la délibération de la C.N.I.L. du 21 juin 1994 suggérant que « *les images des personnes doivent être regardées comme des informations nominatives permettant, au moins indirectement, par rapprochement avec d'autres critères, l'identification de ces personnes* »<sup>22</sup>. A la lecture de l'article 4 de la loi du 6 janvier 1978, les informations nominatives sont les informations qui même indirectement, permettent l'identification des personnes physiques ; comment alors dénier qu'une image puisse identifier quelqu'un<sup>23</sup>, « *quelle information, plus qu'une image, mieux que la photo d'une personne, révèle "les origines raciales" de la personne, ou même ses opinions religieuses* »<sup>24</sup> ?

Pour autant, cet exemple frappant renvoie plus précisément à la définition de la donnée à caractère sensible donnée par l'article 31 de la loi du 6 janvier 1978 ; ces données nominatives faisant apparaître « *directement ou indirectement, (...) les origines raciales ou les opinions politiques, philosophiques ou religieuses, les appartenances syndicales ou les mœurs d'une personne* ». Or, comme le remarque Danièle Bourcier, la donnée à caractère sensible fait partie « *de ces notions indéterminées mais ouvertes, qui délimitent simplement les conséquences que son emploi en contexte déclenche* »<sup>25</sup>. Dès lors, si une image peut être considérée comme une donnée sensible, alors cette donnée à s'en tenir au texte de loi est également une donnée nominative. Mais, selon Madame Cadoux, la loi de 1995 était encore trop « *portée à assimiler les images aux données textuelles sans prendre en compte leur spécificité* »<sup>26</sup>.

Le projet de loi a refusé ce raisonnement et s'est inspiré du jugement du Tribunal de grande instance de Paris<sup>27</sup>. Dès lors, certains se prenaient à imaginer la création d'une "Commission National Images et Libertés", instance jumelle de la C.N.I.L., mais qui au contraire de cette dernière aurait autorité à délibérer en matière d'image<sup>28</sup>.

Le droit belge ne comprend pas de disposition réglementant de manière spécifique la vidéosurveillance mais s'est doté de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la

---

<sup>21</sup> Louise Cadoux, *Ibid*, p.25.

<sup>22</sup> Délibération n°94-056 du 21 juin 1994 portant adoption d'une recommandation sur les dispositifs de vidéosurveillance mis en oeuvre dans les lieux publics et recevant le public.

<sup>23</sup> Éric Heilmann, André Vitalis, "La vidéosurveillance : un moyen de contrôle à surveiller" in *Le Courrier du CNRS*, n°82, mai 1996, p.48.

<sup>24</sup> Louise Cadoux, *Ibid*, p.33.

<sup>25</sup> "Données sensibles et risque informatique. De l'intimité menacée à l'identité virtuelle" in *Questions sensibles*, Curapp, PUF, 1998, p.40.

<sup>26</sup> Louise Cadoux, "La vidéosurveillance dans les lieux publics et ouverts au public" in *après-demain*, n°376-377, septembre-octobre 1995, p.21.

<sup>27</sup> Anne-Cécile Lorant, "La vidéosurveillance et la loi du 21 janvier 1995 sur la sécurité" in *Droit de l'Informatique et des Télécoms*, N°4, 1995, p.12.

<sup>28</sup> Sylvie Rozenfeld, "Vidéosurveillance. Pour une Commission Nationale Images et Libertés ?" in *Expertises*, juillet-août 1994, p.1 s.

vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, et s'appliquant aux pratiques de vidéosurveillance<sup>29</sup>. Cette loi s'applique à tout ensemble d'opérations réalisées en tout ou partie à l'aide de procédés automatiques et relatif à l'enregistrement et à la conservation de données non pas nominatives mais à caractère personnel. Selon les termes de l'article 1 §5 de la loi, les données sont considérées comme étant à "caractère personnel" lorsqu'elles sont "relatives à une personne physique identifiée ou identifiable". Une donnée ne vise donc pas seulement une information textuelle ou chiffrée mais également celle contenue dans une image, et pouvant permettre d'identifier une personne sans pour autant être reliée à un traitement d'informations distinct.

Ce souhait d'appliquer la loi "informatique et libertés" à la vidéosurveillance était aussi l'occasion de procéder à sa révision. Dans son rapport sur le projet de loi d'orientation et de programmation relatif à la sécurité devant intégrer des dispositions spécifiques légalisant la vidéosurveillance dans les lieux publics et ouverts aux publics, le sénateur Paul Masson rapporteur du projet au Sénat, pour prétendre que la question en matière de vidéosurveillance n'était pas de savoir si la C.N.I.L. était ou non compétente en la matière mais de combler une lacune du droit, n'en énumérait pas moins une série d'arguments pour dessaisir cette dernière. Outre l'inadaptation de la loi du 6 janvier 1978, la Commission rencontrerait des difficultés pratiques dans le contrôle des systèmes de vidéosurveillance dues à des moyens matériels insuffisants et à une surcharge de travail. Mais surtout, la C.N.I.L. aurait eu une conception par trop extensive de ses pouvoirs, et de ce fait il convenait de ne pas tenir compte de ses prétentions, seule la loi pouvant étendre le champ d'application de la législation "informatique et libertés", ce qui en l'occurrence n'était pas préconisé<sup>30</sup>. Pour autant trois suggestions de la C.N.I.L. étaient reprises dans leur principe parmi les cinq formulées dans sa délibération du 21 juin 1994<sup>31</sup> mais avec toutefois une modification substantielle. Ainsi à la différence de cette dernière, l'interdiction de visualiser les entrées et l'intérieur des lieux publics s'était muée en celle d'enregistrer les images des entrées et de l'intérieur des immeubles d'habitation.

Devant les difficultés rencontrées par le projet de loi devant le Sénat, le rapport du Député Gérard Léonard arguait de l'irréalisme tenant à l'interdiction de filmer les entrées des immeubles d'habitation, selon lui comment « *filmer une rue et ses trottoirs sans avoir dans le champ de la caméra la porte des immeubles d'habitation. Si on veut interdire toute forme de contrôle des allées et venues dans un immeuble, il vaut mieux renoncer à la vidéosurveillance de la voie publique* »<sup>32</sup>. Force est de constater que c'était reconnaître sinon les insuffisances du moins les limites de la définition juridique des lieux publics, et la difficulté de l'appliquer à ce dispositif de contrôle.

---

<sup>29</sup> Hughes Brulin, "Défense et illustration de la loi belge sur la protection de la vie privée appliquée à la vidéosurveillance" in *Droit de l'Informatique et des Télécoms*, N°3, 1996, p.66 s. et Bernard Magrez, Hélène Vanoverschelde, "Souriez, vous êtes filmés...La vidéosurveillance en Belgique", *Juriscor.net*, <http://www.juriscor.net/espace2/videosurveillance.htm>.

<sup>30</sup> Rapport Masson sur le projet de loi d'orientation et de programmation relatif à la sécurité, JO doc. Sénat 1993-1994, n°564, p.49.

<sup>31</sup> En premier lieu, respecter le principe de proportionnalité ; ne pas placer les caméras de manière à visualiser les entrées des lieux publics ; limiter le stockage des images aux situations de prévention des atteintes aux personnes et aux biens ; en quatrième lieu ne pas les conserver plus d'une quinzaine de jours ; enfin, informer clairement le public de l'existence du système de surveillance.

<sup>32</sup> Rapport Léonard sur le projet de loi d'orientation et de programmation relatif à la sécurité, JO doc. AN, 1994, n°1531, p.99-100.

Saisi de la conformité à la Constitution de la loi de programmation par des députés et sénateurs du groupe socialiste, le Conseil constitutionnel a été confronté à une contradiction entre deux normes ayant une même valeur juridique, à savoir l'exercice des libertés publiques dont la liberté individuelle et celle d'aller et venir, et la prévention des atteintes à l'ordre public au titre de laquelle appartient la sécurité des personnes et des biens. Si les requérants qui avaient mis en cause le texte au triple motif que la loi ne respectait pas le principe constitutionnel de nécessité et de proportionnalité des mesures de police, n'accordaient pas des garanties suffisantes à l'exercice des libertés fondamentales et renvoyait à des décrets d'application sur des aspects fondamentaux des libertés publiques, ils n'opposaient pas au texte la compétence de la C.N.I.L. tirée des analyses de la Commission, à savoir l'assimilation de l'image à une information nominative<sup>33</sup>. La décision du Conseil constitutionnel du 18 janvier 1995 a estimé que le législateur était parvenu à concilier les deux normes à valeur constitutionnelle, et que les précautions prises par le texte sauvegardaient les libertés publiques et individuelles (nécessité d'une autorisation pour mettre en oeuvre tout système de vidéosurveillance, sort des enregistrements et possibilités de recours des personnes). Le "point d'équilibre"<sup>34</sup> fixé par la loi entre les nécessités publiques et les libertés avait selon le Conseil été globalement bien établi. Si ce dernier tend à minimiser les risques pour la "liberté individuelle"<sup>35</sup>, il ajoute aux précautions prises des réserves d'interprétation. Seule la disposition de la loi prévoyant que « l'autorisation sollicitée est réputée acquise à défaut de réponse dans un délai de quatre mois » et renversant la procédure administrative française dite du silence (le refus se présume, non l'acceptation) a été jugée inconstitutionnelle. Un seul passage de la décision du Conseil concernant la destruction des enregistrements réalisés et confortant le législateur fait allusion à la loi du 6 janvier 1978. Le débat sur la compétence de cette dernière n'avait dès lors plus lieu d'être<sup>36</sup>.

## **Section II - L'article 10 de la loi du 21 janvier 1995 à la lumière de la directive européenne sur la protection des données personnelles**

### **1. Champs d'application respectifs de la loi et de la directive**

Le débat concernant la protection du citoyen dans le domaine de l'image et du son s'est également poursuivi au niveau communautaire. Adoptée le 24 octobre 1995, la directive européenne relative à la protection des données personnelles<sup>37</sup> protège les données personnelles issues des images et des sons relevant de son champ d'application. Selon la directive, il convient d'entendre par donnée personnelle « toute information concernant une personne identifiée ou identifiable » (article 2 a)), incluant par conséquent les données constituées par des sons et des images sans distinction analogique / numérique. Si la notion communautaire de "données" peut sembler plus réductrice que celle d'"information"

---

<sup>33</sup> Rémi Pellet, "La vidéosurveillance et l'application de la loi informatique et libertés" in *Revue administrative*, n°285, p.249.

<sup>34</sup> Jacques Geogel, *Les libertés de communication*, coll. Connaissance du droit, Dalloz, 1996, p.52.

<sup>35</sup> François Luchaire, "La vidéosurveillance et la fouille des voitures devant le Conseil constitutionnel", *Revue du Droit Public*, mai-juin 1995, p.577.

<sup>36</sup> Sylvie Rozenfeld, "La vidéosurveillance est constitutionnelle" in *Expertises*, janvier 1995, p.3 et Nguyen Van Tuong, "La décision du conseil constitutionnel du 18 janvier 1995 sur la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité" in *Les petites affiches*, n°48, 21 avril 1995, p.18 s.

<sup>37</sup> Directive 95/46CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données.

employée dans la loi de 1978, l'image d'une personne donc à fortiori une simple photo constitue bien une donnée personnelle protégée par la directive. Telle était dans le cadre de la loi de 1978 l'interprétation de la C.N.I.L. devant justifier sa compétence. Pourtant, le considérant 16 de la directive précise que « *les traitements de données constituées par des sons et des images, tels que ceux de vidéosurveillance, ne relèvent pas du champ d'application de la présente directive s'ils sont mis en oeuvre à des fins de sécurité publique, de défense, de sûreté de l'État ou pour l'exercice des activités de l'État relatives à des domaines du droit pénal ou pour l'exercice d'autres activités qui ne relèvent pas du champ d'application du droit communautaire* ». Quant à l'article 3 déterminant le champ d'application de la directive, il en écarte les traitements ayant pour objet la sécurité publique, la défense et la sûreté de l'État, lesquels en vertu du Traité de Maastricht modifié par celui d'Amsterdam ne relèvent pas du champ d'application du droit communautaire (principe de subsidiarité).

M. Guy Braibant souligne dans son rapport que le champ d'application de la loi du 21 janvier 1995 semble plus large que celui des activités susmentionnées car il inclut des dispositifs de vidéosurveillance mis en place par des établissements privés à des fins ne se rattachant pas nécessairement à la sécurité publique, à la sûreté de l'État ou à des domaines du droit pénal<sup>38</sup>. Ainsi, la notion de "sécurité des personnes et des biens" dans les établissements privés ouverts au public et « particulièrement exposés à des risques d'agression ou de vol » pourrait entrer selon M. Braibant dans le champ de la directive. Il conviendrait de ce fait de préciser le contenu de la notion de "sécurité des personnes et des biens", et que les circulaires d'application de la loi indiquent lorsque les dispositifs de vidéosurveillance sortent du cadre de celle-ci dès lors qu'ils sont hors du périmètre défini par le considérant 16 de la directive. Et au final, ces traitements automatisés d'images et de sons enregistrés par des dispositifs de vidéosurveillance appartiennent au champ d'application de la directive, et donc par conséquent à celui de la loi du 6 janvier 1978.

## **2. L'enjeu du débat autour de la notion d'information nominative**

La France, pourtant à l'initiative d'une harmonisation des législations européenne en ce domaine, n'a pas encore transposé la directive après deux rapports en proposant les modalités<sup>39</sup>. Un premier rapport rédigé par Messieurs Gaeremynck et Méda, deux membres du Conseil d'État, remis au garde des Sceaux le 17 octobre 1996 et en principe non public<sup>40</sup>, s'interrogeait sur l'utilité de la définition de la donnée personnelle donnée par l'article 2 de la directive. « *La notion d'information nominative ou indirectement nominative a suffi* » peut-on lire sous la plume des deux auteurs, résolument hostiles à l'extension du champ d'application de la loi de 1978. Il y aurait lieu selon eux, de rechercher une définition précisant les critères de "l'identifiable" reposant par exemple sur une pluralité de données, ce qui n'entrerait pas en contradiction avec le considérant 26 de la directive invitant à prendre en compte « *l'ensemble des moyens susceptibles d'être raisonnablement mis en oeuvre soit par le responsable du*

---

<sup>38</sup> *Données personnelles et société de l'information*. Rapport au Premier ministre, coll. Rapports officiels, La Documentation française, Paris, 1998, p.81-82.

<sup>39</sup> Le délai fixé par la directive aux États membres pour mettre leur législation en harmonie avec les principes qu'elle édicte est de 3 ans. La transposition de la directive aurait donc dû intervenir avant la fin du mois d'octobre 1998. Le cabinet de la Chancellerie a transmis au Premier ministre un avant-projet de loi qui pourrait être communiqué au Conseil d'Etat à l'automne 1999 pour être présenté au Conseil des ministres à la fin de l'année et au Parlement en l'an 2000. "Enfin un avant-projet de loi" in *Expertises*, juin 1999, p.165.

<sup>40</sup> MM. Gaeremynck, Méda, *Sur la transposition de la directive n°95-46 du 24 octobre 1995*, octobre 1996.

*traitement, soit par une autre personne*» pour permettre l'identification.

A la même époque, la C.N.I.L. publiait un nouveau rapport<sup>41</sup> de son vice-président délégué, Mme Louise Cadoux, s'intéressant au passage des « *lettres et chiffres à la voix et à l'image* » à la lumière des dernières techniques numériques et de la directive du 25 octobre 1995. Malgré le rejet par le gouvernement de la position de la C.N.I.L. encourageant l'assimilation d'une image à une information nominative lors de l'adoption de la loi du 21 janvier 1995, la Commission par l'intermédiaire de Mme Cadoux ne se départ pas de sa position, et avance plusieurs explications scientifiques tendant à faire prendre conscience de la réalité de l'information sur un individu contenue potentiellement par une image prise au moyen d'une caméra de surveillance. L'image d'une personne comme son visage appartient à la catégorie des informations "biométriques", c'est à dire permettant d'identifier ou d'aider à l'identification des individus<sup>42</sup>. Et Mme Cadoux de dresser un panorama exhaustif des techniques de reconnaissance de l'image mises au point, depuis les caméras trois dimensions permettant la reconnaissance presque totalement satisfaisante des images captées jusqu'aux derniers logiciels de manipulation utilisant les techniques de morphing, mapping, bluescreen, incrustation, mixage et altération des visages. Partant de ce constat, André Vitalis observe que la notion d'information elle même est trop générale et abstraite car elle ne prend pas en compte les spécificités des diverses modalités de la représentation et de ce fait ouvre une "brèche" dans le dispositif de protection des données, tandis que « *le double informationnel constitué jusqu'alors exclusivement de données textuelles, devient, grâce au supplément de l'image et probablement demain, du son, un double multimédia qui ne pose pas tout à fait les mêmes problèmes que les données textuelles* »<sup>43</sup>

La notion d'"information nominative", critiquée, mise en débat à l'occasion de la loi de 1995 n'a pas été remise en cause par les lois à venir. Un projet de loi adopté par le Sénat relatif aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations<sup>44</sup> prévoit dans son article 8 la modification de la loi du 17 juillet 1978 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs, notamment par la suppression de la notion de document à caractère nominatif. Le rapport de Madame la députée Claudine Ledoux<sup>45</sup> souligne les difficultés d'articulation et les contradictions entre la définition de l'information nominative donnée par l'article 4 de la loi du 6 janvier 1978 et les dispositions de l'article 1 de celle du 17 juillet 1978 autorisant la communication des documents administratifs non nominatifs aux tiers. En effet, selon la jurisprudence de la C.A.D.A. (Commission d'accès aux documents administratifs) et du Conseil d'État, le caractère nominatif d'un document ne provient pas de l'existence d'éléments d'identification mais d'éléments d'appréciation sur la personne ou la description de son comportement. Or, cette notion de "document nominatif" induit en erreur puisqu'elle semble exiger qu'une personne soit nommée. Peut-on dès lors envisager dans une visée d'harmonisation, un glissement progressive de l'"identification" à la "description d'un comportement" pouvant être révélé par une image, et qui modifierait en substance l'article 4 de la loi du 6 janvier 1978 ?

---

<sup>41</sup> *Voix, image et protection des données personnelles*, La Documentation française, Paris, 1996

<sup>42</sup> *Ibid*, p.18.

<sup>43</sup> "De la relation de discipline aux technologies de contrôle" in Michèle Ansidei, Danièle Dubois, Dominique Fleury, Bernard Munier (dir.), *op. cit.*, p.182.

<sup>44</sup> Projet de loi relatif aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, n°900, 13 mai 1998.

<sup>45</sup> Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi adopté par le Sénat, relatif aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, n°1613, 19 mai 1999.

Le grand public avait déjà été alerté des dangers recelés par ces avancées technologiques longtemps réservées aux effets spéciaux pour le cinéma ou la télévision. Selon Philippe Quéau, le numérique aurait fait franchir un seuil dans la capacité de "manipuler" l'information, de sorte que désormais l'on peut « *truquer, ou même synthétiser, n'importe quelle image [et] on peut se servir de la simulation pour accréditer une thèse quelconque et la démontrer par la pseudo-évidence du "visible" »*<sup>46</sup>.

La disposition de la loi de programmation relative à la vidéosurveillance amnistie en quelque sorte des pratiques auparavant répréhensible au regard de la jurisprudence<sup>47</sup>. En effet, il s'est agit non seulement d'encadrer mais en premier lieu d'autoriser ce qui ne l'était pas, la réglementation se confondant avec l'autorisation<sup>48</sup>, tandis que la jurisprudence mise au point par la C.N.I.L. se trouvait désormais périmée<sup>49</sup>. Plus avant, certains dans une approche empruntant à la sociologie juridique, lisent dans la loi une logique qui ne s'affiche jamais comme telle, à savoir la volonté de maximiser l'efficacité de la police tout en favorisant l'acceptabilité sociale de la vidéosurveillance, et à laquelle s'ajoute l'affirmation par l'État de son autorité symbolique : il légalise tout en préservant son domaine de souveraineté c'est à dire les espaces dont la police d'État a la gestion de l'ordre<sup>50</sup>. En effet, la sécurité et l'ordre sont ainsi que le remarque Pierre Lyon-Caen, le « *noyau dur de l'action exclusive de l'État* »<sup>51</sup> sur lequel il exerce une action régalienn.

---

<sup>46</sup> "Leurres virtuels" in *Le Monde Diplomatique*, février 1994.

<sup>47</sup> Tribunal administratif de Marseille, 21 juin 1990.

<sup>48</sup> Éric Darras, David Deharbe, "La politique du regard. Remarques sur la légalisation de la vidéosurveillance" in *La Gouvernabilité*, Curapp, PUF, 1996, p.79-80.

<sup>49</sup> Franck Séruclat, *Les nouvelles techniques d'information et de communication : l'homme cybernétique?* Rapport Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, T1, 1995, p.245.

<sup>50</sup> Frédéric Ocqueteau, Éric Heilmann, "Droit et usages des nouvelles technologies : les enjeux d'une réglementation de la vidéosurveillance" in *Droit et Société*, n°36/37, 1997, p.334.

<sup>51</sup> "Table ronde : comment réglementer les nouvelles technologies de sécurité ?" animée par Catherine Vourc'h in *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°21, 1995, p.124.

## Partie II - Un dispositif juridique perfectible conduisant à une application difficile

L'article 10 de la loi du 21 janvier 1995 devait réglementer à lui seul un domaine aussi étendu et délicat que la vidéosurveillance sur les lieux publics et ouverts au public. Ce dispositif insuffisant a dû être complété et appliqué, ce qui n'a pas été sans poser des difficultés tant juridiques que pratiques. Les quelques informations recueillies sur le travail de la commission départementale placée auprès des préfets fournissent quelques renseignements utiles sur sa marge de manœuvre souvent étroite et plus avant sur l'inadaptation de la loi.

### Section I - Un dispositif juridique résistant mal à l'épreuve du terrain

#### **1. Les territoires de la vidéosurveillance**

La circulaire du 22 octobre 1996 indique les lieux où la mise en place d'un système de vidéosurveillance est soumise à certaines conditions et restrictions. Rappelons que la législation procède par un découpage géographique de l'espace en trois composants, public, privé, privé ouvert au public, faisant entrer dans le champ de la loi :

- les lieux situés sur la voie publique (définition large)
- les "lieux particulièrement exposés à des risques d'agression ou de vol"
- les lieux et établissements ouverts au public "particulièrement exposés" aux mêmes risques, aux fins d'y assurer la sécurité des personnes et des biens.

Le Conseil constitutionnel en rappelant les cinq objectifs de la vidéosurveillance (protection des bâtiments et installations publiques et de leurs abords, sauvegarde des installations utiles à la défense nationale, régulation du trafic routier, constatation des infractions aux règles de la circulation, prévention des atteintes à la sécurité des personnes et des biens dans les lieux particulièrement exposés à des risques d'agression ou de vol) énonce le caractère limitatif de cette énumération<sup>52</sup>.

Si, elle est exhaustive, elle n'inclut cependant pas toutes les composantes de l'ordre public qui comprend la tranquillité publique. Cependant, il peut sembler difficile de distinguer dans la pratique ce qui relève de la sécurité et ce qui relève de la tranquillité publique<sup>53</sup>.

Selon Éric Heilmann et André Vitalis, les imprécisions de la loi autorisent la mise en oeuvre d'un système de vidéosurveillance dans n'importe quelle zone urbaine, ainsi que dans les zones rurales au motif de contrôle de la circulation sans réelle limitation. De plus, du fait du caractère vague des motifs fondant la mise en place des systèmes, en zone urbaine peu de lieux sont susceptibles de n'être pas "particulièrement exposés"<sup>54</sup>. Le Conseil Constitutionnel dans sa décision avait renvoyé purement et simplement au fondement général de préservation de l'ordre public.

Si les lieux où la loi de 1995 trouve à s'appliquer s'avèrent être étendus, le législateur n'a pas songé comme en témoignent les travaux préparatoires, à inscrire les installations dans les lieux privés non ouverts au public dans le champ d'application de la loi, alors même que

<sup>52</sup> Voir les remarques de François Luchaire, *op. cit.*, p.580.

<sup>53</sup> Arnault de Lajarte, *op. cit.*, p.319.

<sup>54</sup> Jean-Pierre Théron, *Chroniques, AJDA*, 20 mai 1995, p.208.

l'usage des systèmes tend à se banaliser, et que « *le système peu à peu glisse de l'espace public à l'espace privé* »<sup>55</sup>. Frédéric Ocqueteau et Éric Heilmann observent que la défense de l'intimité ou de la vie privée au sein du domicile est définie en référence au droit public comme un « lieu fermé au public »<sup>56</sup>. Désormais, au moyen d'un simple câble coaxial de télévision, les images de toutes les parties d'un immeuble HLM ou de domaines résidentiels privés de plus en plus nombreux<sup>57</sup>, peuvent être diffusées sur le téléviseur de chacun. Et, cette "co-veillance"<sup>58</sup> subventionnée par le Plan urbain construction et architecture via un concours sur les nouveaux services domotiques<sup>59</sup>, échappe à la loi de 1995 puisque les parties communes d'un immeuble privé sont considérées comme privées. Pourtant la législation sur la vie privée et le droit au secret de chacun demeure, cet ultime recours rappelant les lacunes antérieures au vote de la loi de 1995. Il convient également de faire état de la prolifération - même si le phénomène est encore marginal - des *live cameras* (*livecam*) sur le réseau Internet, au moyen desquelles chacun peut transformer son ordinateur en moniteur vidéo de surveillance. Celles-ci stigmatisent le passage d'une vidéosurveillance se limitant au contrôle de l'environnement, de quelques bâtiments publics ou lieux de circulation à « *une perception instantanée de ce qui se passe ici ou là autour du globe (avec l'acceptation) en retour d'être soi-même contrôlé par tout un chacun* »<sup>60</sup>.

## 2. Étendue et contenu des garanties à l'épreuve du terrain

Les garanties prévues dans la loi et celles ajoutées et définies de façon plus détaillée dans la circulaire du 22 octobre 1996 doivent protéger le citoyen d'une technique de contrôle dont le Conseil constitutionnel a reconnu qu'elle présentait une menace pour les libertés publiques et individuelles. Certaines de ces garanties sont inspirées en droite ligne de la loi du 6 janvier 1978 pourtant écartée, mais l'objet de la loi de 1995 par sa spécificité peut rendre délicate leur application. C'est ce que révèle une étude de terrain menée par Éric Heilmann et André Vitalis peu de temps avant la mise en place des premières commissions départementales placées auprès des préfets de département.

L'article 10 de la loi de 1995 reste silencieux sur "les autorités compétentes" pour mettre en place un système de vidéosurveillance. La circulaire du 22 octobre 1996 fournit en revanche des indications sur la nature de ces autorités. En ce qui concerne les lieux publics, les autorités compétentes pour visualiser, transmettre ou enregistrer les images sont la gendarmerie, et la police municipale qui n'ont cependant aucune compétence en matière judiciaire. La multiplicité des autorités est donc réelle, le seul critère d'admission étant la "capacité à exercer un pouvoir de police"

---

<sup>55</sup> Jacques Georgel, *op. cit.*, p.61 et Louise Cadoux, "La vidéosurveillance dans les lieux publics et les lieux privés ouverts au public" in *après-demain*, n°376-377, septembre-octobre 1995, p.20.

<sup>56</sup> Frédéric Ocqueteau, Éric Heilmann, *op. cit.*, p.35.

<sup>57</sup> Jean-Paul Besset, Pascale Krémer, "Le nouvel attrait pour les résidences sécurisées" in *Le Monde*, 15 mai 1999, p.10 et Denis Duclos "La vie privée traquée par les technologies" in *Le Monde Diplomatique*, août 1999, p.17.

<sup>58</sup> Ce terme emprunté à Philippe Dard est présenté comme une alternative possible à la surveillance centralisée. Voir Philippe Dard, "Télé-surveillance et gestion de l'habitat public" in Michèle Ansidei, Danièle Dubois, Dominique Fleury, Bernard Munier (dir.), *Les risques urbains. Acteurs, systèmes de prévention*, coll. Villes, Anthropos, Paris, 1998, p.207 s.

<sup>59</sup> Jean-Paul Besset, Pascale Krémer, "Le succès de la vidéosurveillance gagne les HLM" in *Le Monde*, 15 mai 1999, p.10.

<sup>60</sup> Paul Virilio, "Oeil pour oeil ou le krach des images" in *Le Monde Diplomatique*, mars 1998

« *Qui est derrière l'œil des caméras ? Qui peut ainsi me voir, me suivre à la trace, commenter mes gestes, mes rencontres et mes parcours ?* » demandait Louise Cadoux<sup>61</sup> à la suite des interrogations suscitées par la montée en nombre de ces "machines de vision", qui pour Paul Virilio annoncent « *cet adieu solennel à l'Homme derrière la caméra, cette disparition totale de la subjectivité visuelle* »<sup>62</sup>.

L'article 10 de la loi s'en remet à l'autorité préfectorale pour prescrire toutes les précautions utiles quant à la qualité des personnes chargées de l'exploitation des systèmes ou visionnant les images. Quant au décret du 17 octobre 1996, il exige dans la demande d'autorisation préalable la désignation de la personne responsable, et toutes indications sur celles chargées de visionner les images (article 1.8°). L'enquête de terrain observe que les différentes organisations employant un dispositif de vidéosurveillance recourent soit à du personnel interne, soit à du personnel extérieur appartenant à des sociétés privées de sécurité. A Bordeaux, la SNCF ne fait pas appel à l'assistance d'une société privée de surveillance, et le personnel du PC vidéo est composé d'agents qui n'ont pas reçu de formation spécifique<sup>63</sup>. Dans un hypermarché de la banlieue-ouest de Bordeaux, aucun agent de sécurité de l'hypermarché, ni de la société de gardiennage n'a été formé spécifiquement pour opérer derrière ces appareils de vidéosurveillance.

Concernant l'information du public, la circulaire du 22 octobre 1996 indique « *qu'il y a lieu de faire en sorte que dans tous les cas où une personne peut être filmée, elle soit en situation de s'y attendre et qu'ainsi elle y consente* » (4.2). L'opinion des responsables de la sécurité des grandes surfaces tend pourtant à considérer cette information comme superflue. En effet, la connaissance du public est bien souvent présumée, ou des raisons d'efficacité sécuritaire sont invoquées. Le secteur bancaire qui bénéficie d'une meilleure acceptabilité sociale des systèmes de vidéosurveillance, est pour sa part résolument opposé à cette obligation d'information craignant un report de la criminalité sur les guichets non équipés<sup>64</sup>. Le respect de la législation entre ici en contradiction avec l'efficacité symbolique de dissuasion des caméras, or le paradoxe n'est-il pas que cette dernière suppose une connaissance effective du système ?

La durée de conservation des enregistrements est légalement limitée à un mois, hormis le cas d'une enquête de flagrant délit, d'une enquête préliminaire ou d'une information judiciaire. Le Conseil constitutionnel a précisé par une réserve d'interprétation que l'autorité détentrice des enregistrements doit pouvoir justifier de son autorité et de leur destruction dans les délais indiqués. De plus toute reproduction ou manipulation des enregistrements est interdite, sauf constitution de fichiers nominatifs dans les conditions prévues par la loi de 1978. Cependant, l'on peut s'interroger avec Jean-Pierre Théron quant à savoir pourquoi le texte de loi lui-même n'a pas apporté ces précisions.

Dans un hypermarché du centre-ville de Bordeaux, les archives des entrées et sorties sont gardées pendant quinze jours, mais le directeur de la sécurité pense que l'application de la loi sera difficilement contrôlable. La conservation des enregistrements repose sur un principe d'autodiscipline, de déontologie et de moralité d'avantage que sur la connaissance et le

---

<sup>61</sup> Louise Cadoux, *op. cit.*, p.22.

<sup>62</sup> *La machine de vision*, coll. L'espace critique, Galilée, Paris, 1988, p.103.

<sup>63</sup> Éric Heilmann, André Vitalis, *op. cit.*, p.17.

<sup>64</sup> Éric Heilmann, André Vitalis, *ibid*, p.18 et 38.

respect de la loi.

Un hypermarché de la banlieue-ouest de Bordeaux enregistre systématiquement à certaines heures de la journée pour un visionnage *a posteriori*. En principe les enregistrements sont effacés dans les 24 ou 36 heures. Or, dans de nombreux cas la possibilité ouverte par la loi de conserver les bandes vidéo pendant une durée maximale d'un mois est assimilée à une obligation<sup>65</sup>.

La législation de 1995 rencontre sur ce point une autre difficulté touchant au délai de conservation des images. Dans le cas de vols de chèquiers par exemple, les opérations mettent un certain temps à être connues et les images risquent d'être détruites avant qu'une affaire soit élucidée. De plus, il convient de souligner que la limite d'un mois ne concerne que les enregistrements vidéo, or les études de terrain constatent que sont conservés au delà de cette limite les images reproduites sur le papier à partir des enregistrements au moyen d'un appareil de reproduction, aux fins le plus souvent d'alimenter des fichiers de personnes recherchées ou de clients récidivistes dans les grandes surfaces. Arnaud de Lajarte considère que la durée de conservation est au final de peu d'importance car c'est l'enregistrement par lui-même qui suscite des dangers<sup>66</sup>. En effet, garder des copies hors délai est rendu d'autant plus facile que le matériel a adopté la technique numérique. Et si de plus en plus d'équipements empruntent la technique numérique, Frédérique Ocqueteau et Éric Heilmann observent que « *la loi fait comme si la conservation de l'information, à partir de la vidéosurveillance, ne pouvait être assurée que sur support analogique* »<sup>67</sup>, alors même que le législateur a refusé en 1995 de se fonder sur un critère exclusivement technique pour définir son champ d'application. L'image d'une personne comme nous l'avons vu n'est pas considérée en elle-même comme une information nominative, et c'est là une brèche dans laquelle il est aisé de s'engouffrer. La loi de 1970 ne prohibe pas quant à elle le fait d'enregistrer une image sans le consentement de la personne filmée ou photographiée mais d'exploiter ces images sans son consentement. Pourtant, il n'est pas douteux que ces fichiers de récidivistes dont l'existence n'est pas contestée, constituent bien en eux même des fichiers d'informations nominatives exclus du champ d'application de la loi de 1995 au profit de la législation relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

Le droit d'accès inspiré de la loi du 6 janvier 1978 permet à toute personne intéressée de prendre connaissance des enregistrements la concernant ou d'en vérifier la destruction dans le délai prévu. Cependant, les exceptions à ce droit en atténuent sensiblement la portée car les refus peuvent reposer sur des motifs imprécis, tels que le triptyque déjà évoqué : "sûreté de l'État, défense nationale ou sécurité publique". Ainsi, une limite tient au risque d'invocation systématique de la sécurité publique. Et le législateur n'a pas repris le contenu de l'article 39 de la loi du 6 janvier 1978 prévoyant un accès indirect par l'un des commissaires de la C.N.I.L.

Un autre refus d'accès peut être fondé sur la protection du droit des tiers que le Conseil constitutionnel a interprété comme destiné à protéger leur vie privée. Si le Conseil par une réserve d'interprétation a précisé ce qu'il convient d'entendre par droit des tiers, de nombreuses difficultés sont susceptibles de surgir. En effet, une caméra placée sur la voie

---

<sup>65</sup> Éric Heilmann, André Vitalis, *Ibid*, p.32.

<sup>66</sup> *op. cit.*, p.320.

<sup>67</sup> Frédérique Ocqueteau, Éric Heilmann, *op. cit.*, p.41.

publique film plus ou moins de passants mais en capte quasi-systématiquement plusieurs au sein d'une même image. Ainsi, qu'en est-il si deux personnes sont visualisées à l'entrée d'un immeuble filmé de façon non spécifique, l'une réclamant le droit d'accès à l'enregistrement tandis que l'autre ne le réclame pas ? Force est de constater que le refus de l'une entraîne le refus du droit d'accès pour l'autre<sup>68</sup>.

La loi a prévu une procédure juridictionnelle avec l'intervention *a posteriori* du juge administratif contrôlant le principe de proportionnalité, en plus de celle prévue par la loi pour permettre à la personne lésée de saisir au besoin en référé la juridiction compétente.

Une constante que l'on retrouve dans les décisions du Conseil constitutionnel est que toute mesure restrictive des libertés doit s'accompagner de la possibilité de recours. Le Conseil, à l'occasion de sa décision relative à la vidéosurveillance a estimé que les libertés tant publiques qu'individuelles étaient effectivement mis en question et par conséquent appelaient un contrôle de l'autorité judiciaire<sup>69</sup>. Or, il n'a pas exigé une autorisation de l'autorité judiciaire, se contentant de l'avis de la commission départementale<sup>70</sup>.

## **Section II - Efficience du contrôle mis en place**

### **1. Le contrôle de l'autorité préfectorale**

L'installation d'un système de vidéosurveillance est subordonnée à une autorisation du représentant de l'État dans le département, et à Paris du préfet de Police, donnée après avis consultatif d'une commission départementale présidée par un magistrat. L'autorisation préfectorale prescrit toutes mesures utiles notamment quant à la qualité des personnes chargées de l'exploitation du système de vidéosurveillance ou visionnant les images, ainsi qu'aux mesures à prendre pour assurer le respect des dispositions de la loi. Il a pu être avancé que l'instauration de cette commission "sous influence" (Jean-Pierre Théron) auprès du préfet visait à enrayer les critiques tenant au fait que ce dernier représente l'État et qu'il est nécessairement lié au gouvernement<sup>71</sup>.

Le Conseil constitutionnel au moyen d'une réserve d'interprétation a exigé que la composition de la commission « *comporte des garanties d'indépendance* », cependant ainsi que l'observe François Luchaire, le législateur n'a pas défini lui-même les règles de désignation et la composition de cette commission consultative. Si l'autorité de police a la prérogative d'autoriser ou d'interdire l'installation d'un système, un "haut fonctionnaire dépendant du pouvoir gouvernemental" représente des garanties insuffisantes en termes de protection des libertés, ce point étant un aspect central de la saisine du Conseil constitutionnel. La lecture de la circulaire du 22 octobre 1996 révèle une contradiction. En effet, si le Préfet ne doit pas s'interdire de faire une appréciation large des risques d'atteintes à la vie privée, il est énoncé dans le même texte qu'une opération de vidéosurveillance visualisant un lieu privé ne constitue une infraction qu'à la condition d'avoir été réalisée dans l'intention de porter atteinte à l'intimité de la vie privée de la personne concernée (2.3.2.2). Il demeure que si le préfet est bien le garant de l'ordre sécuritaire, il ne l'est pas des libertés.

<sup>68</sup> François Luchaire, *op. cit.*, p.581.

<sup>69</sup> Bernard Stirn, *Les libertés en question*, coll. Clefs politique, Monchrestien, 2e édition, 1995, p.65-66.

<sup>70</sup> François Luchaire, *op. cit.*, p.578.

<sup>71</sup> Anne-Cécile Lorant, *op. cit.*, p.15.

Il est possible de trouver la trace du renforcement des pouvoirs confiés au préfet dans le domaine de la vidéosurveillance dans la loi du 12 juillet 1983 relative aux activités privées de surveillance et de gardiennage, aux termes de laquelle toute société commerciale ayant pour objet la sécurité doit solliciter un agrément préfectoral. Le gérant ou PDG doit fournir aux services de la préfecture la liste et l'identité de tous ses salariés, l'administration préfectorale devant vérifier qu'ils remplissent effectivement les conditions de moralité que requiert la loi. On peut dès lors constater avec l'adoption de la loi du 21 janvier 1995, la soumission de l'ensemble du secteur de la vidéosurveillance au contrôle de l'État ; l'empiètement de ce secteur sur le domaine de sa souveraineté expliquant certainement pourquoi la C.N.I.L. a été considérée comme un "gêneur" (Jacques Goergel).

En Belgique, la commission de protection de la vie privée visée au chapitre VII de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, avec et parmi d'autres commissions<sup>72</sup>, a pour mission de défendre les droits de la personnalité des citoyens. Bien que placée auprès du Ministère de la justice qui lui alloue ses moyens en budget et en personnel, elle est indépendante de celui-ci. Présidée par un magistrat, elle est composée de personnes désignées par les chambres auxquelles elle doit rendre un rapport annuel. A l'instar de la C.N.I.L. en France, cette commission a été conduite à rendre un avis en 1994 sur les pratiques de vidéosurveillance, dans lequel en suivant un courant dominant de la doctrine, elle s'inscrit en faveur de l'application de la loi de 1992. Pour autant, elle subordonne l'applicabilité de la loi dont elle assure la mise en oeuvre à l'existence d'un élément subjectif, celui d'une utilisation systématique des images visuelles pour "identifier les personnes" enregistrées au moyen d'un traitement automatisé de données et/ou par un fichier manuel regroupant de manière systématique ces données<sup>73</sup>. L'on peut remarquer à cet effet que l'article 4 de la loi du 6 janvier 1978 précisant la notion de donnée nominative leur applique également comme finalité l'identification des personnes physiques auxquelles elle se rapporte.

La circulaire du 22 octobre 1996 emploie les termes suivants : "La commission départementale, organe de régulation" (3.2.2.). Pourtant, cette dernière est bien loin d'avoir été dotée du rôle et des attributions d'une autorité administrative indépendante, organe régulateur par excellence, et dont « *L'œuvre de régulation sociale (...) dans une société en mutation, selon Herbert Maisl, est indispensable à l'exercice des libertés publiques* »<sup>74</sup>.

La création de cette commission s'inscrivait selon Louise Cadoux, dans la tendance au fractionnement des contre-pouvoirs allant dans le sens d'un affaiblissement de la protection des libertés<sup>75</sup>. Pouvait-on imaginer pour autant que la commission, dont les règles de désignation de ses membres ont été fixées par la circulaire du 22 octobre 1996 et non par la loi

---

<sup>72</sup> Comité de surveillance de la banque-carrefour de la sécurité sociale, comité de surveillance du crédit à la consommation, deux comités permanents de contrôle des services de renseignements et de police, Commission d'accès aux documents administratifs, Comité des utilisateurs du registre national des personnes physiques etc. Voir Hughes Brulin qui doute « *que la multiplication de l'"encommissionnement" soit la panacée universelle à toutes les atteintes aux droits de la personnalité* », *op. cit.*, p.78-79.

<sup>73</sup> Bernard Magrez, Hélène Vanovershelde, *op. cit.*

<sup>74</sup> Herbert Maisl, "Les autorités administratives indépendantes : protection des libertés ou régulation sociale ?" in Claude-Albert Colliard, Gérard Timsit (dir.), *Les autorités administratives indépendantes*, coll. Les voies du droit, PUF, Paris, p.83.

<sup>75</sup> Louise Cadoux, *Ibid*, p.23.

de 1995 et dont l'avis n'est que consultatif, puisse jouer le rôle d'un véritable contre-pouvoir ?

Quand bien même l'« *on ne voit pas comment, en opportunité, la Commission aurait pu se maintenir sur ce secteur* »<sup>76</sup>, la C.N.I.L. aurait tout du moins pu être un vecteur d'information et de transparence sur le travail des commissions départementales, un relais d'informations nécessaire à l'évaluation du dispositif<sup>77</sup>. Arnaud de Lajarte va plus loin en regrettant que le législateur n'ait pas au moins accordé un pouvoir de contrôle sur les enregistrements à la C.N.I.L.<sup>78</sup>. Dans les faits le Président de la C.N.I.L. avait proposé avant le vote de la loi au ministre de l'intérieur de confier à la commission le contrôle du nouveau dispositif, cette initiative n'ayant pour autant pas abouti<sup>79</sup>.

La loi précise que la commission départementale peut être saisie de toute difficulté tenant au fonctionnement d'un système de vidéosurveillance, on peut penser au droit d'accès ou à la vérification de la destruction des enregistrements, or par sa composition et ses moyens, il paraît douteux qu'elle soit en mesure d'exercer sa mission. Ses moyens pratiques d'intervention suite à la saisine d'un administré demeurent encore aujourd'hui pour le moins incertains et problématiques. Ainsi, pour ce qui attrait au droit d'accès aux images, l'on ne peut que constater l'absence d'un élément tiers en mesure d'effectuer une médiation entre les pouvoirs publics et le demandeur lorsque les enregistrements intéressent la sûreté de l'État, la défense ou la sécurité publique. La C.N.I.L. remplissait ce rôle dans la loi de 1978, ce qui n'est pas prévu dans celle de 1995<sup>80</sup>.

Tout en réaffirmant que la décision finale revient au *seul* représentant de l'État, un membre du Cabinet du directeur général de la police nationale n'émettait pas de doutes sur le fait que « *la procédure à laquelle est soumise la commission puisse permettre de voir un véritable dialogue [s'instaurer] entre le pétitionnaire et la commission* »<sup>81</sup>. Or, force est de constater que l'on est encore loin du contradictoire des autorités administratives indépendantes, « *lieux où des débats contradictoires se déroulent, où différentes natures de point de vue sont exprimées* »<sup>82</sup>. L'intervention d'une autorité administrative indépendante aurait sans doute fourni davantage de garanties. Dès lors, pourquoi ne pas avoir créé une autre autorité administrative indépendante<sup>83</sup> dotée d'un pouvoir d'investigation ?

Du rattachement de la loi du 6 janvier 1978 à la liberté individuelle, il ne peut être déduit avec certitude que la protection contre les dangers qui justifie l'existence de la loi doit être assurée par une autorité administrative indépendante comme la C.N.I.L.. En effet, la jurisprudence constitutionnelle en la matière semble contradictoire. Ainsi, la décision 86-217 DC du 19 septembre 1986 "Liberté de communication" (remplacement de la Haute Autorité de l'Audiovisuelle par la C.N.C.L.) faisant pencher dans le sens du caractère indispensable de l'autorité administrative indépendante, contredit sur ce point la décision 88-248 DC du 17

---

<sup>76</sup> *Ibid*, p.20.

<sup>77</sup> Entretien avec Madame Louise Cadoux, 1998.

<sup>78</sup> *op. cit.*, p.322.

<sup>79</sup> Louise Cadoux, *op. cit.*, p.23.

<sup>80</sup> Anne-Cécile Lorant, *op. cit.*, p.16.

<sup>81</sup> Everence Richard, "La Loi du 21 janvier 1995 : les conséquences pour l'entreprise" in *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°24, 1996, p.21.

<sup>82</sup> Sylvie Hubac, Evelyne Pisier, "Les autorités face aux pouvoirs" in Claude-Albert Colliard, Gérard Timsit (dir.), *op. cit.*, p.125.

<sup>83</sup> Voir "Pour une Commission Nationale Images et Libertés ?" in *Expertises*, juillet-août 1994

janvier 1989 "C.S.A. "84.

Traitant d'aspects de symbolique politique, Pierre Musso et Lionel Levasseur s'inspirant du sociologue Yves Barel, considèrent que pour reproduire l'illusion de l'autonomie individuelle dans le champ de la communication, l'État doit recomposer son rôle « *en mettant son action à l'abri d'"autorités administratives indépendantes" qui régulent la communication et surtout mettent l'État en invisibilité* »<sup>85</sup>. Cette analyse tend à rejoindre celles évoquées par Herbert Maisl, lesquelles reprochent à ces autorités de n'être qu'un "masque des pouvoirs"<sup>86</sup>. Mais si l'on suit la thèse de Musso et Levasseur, le domaine sécuritaire constitue une exception à cette dernière. Intéressant la souveraineté de l'État, il pousse ce dernier à se rendre de nouveau visible, à se mettre "en visibilité".

## 2. Mise en place et activité des commissions, un bilan encore incomplet

Il y avait lieu à régularisation des systèmes préexistants dans les six mois (article 10-III, dernier alinéa) à compter de l'entrée en vigueur de la loi, compte tenu de la date de publication du décret d'application, le 20 avril 1997. Louise Cadoux considérait peu de temps après le vote de la loi que « *l'intervention du législateur a eu pour effet immédiat de créer un vide juridique* »<sup>87</sup> dès lors que les commissions départementales n'étaient pas mises en place ni les décrets d'application publiés.

Des difficultés sont effectivement apparues durant la période transitoire, en attendant la mise en place des commissions. Ainsi, le conseil municipal de la ville de Nîmes qui a par une délibération du 19 décembre 1994 a décidé « *la mise en oeuvre d'un dispositif de vidéosurveillance du domaine public* » a consulté la C.N.I.L. qui a fait part de recommandations. S'il envisageait une saisine de la commission départementale dès qu'elle serait constituée, il s'interrogeait sur les textes légaux à appliquer dans cette attente<sup>88</sup>.

Tant que les commissions départementales n'étaient pas en place et que les décrets d'application n'étaient pas publiés, les caméras pouvaient être implantées sans contrainte particulière en attendant la régularisation *a posteriori* voulue par la loi. Une loi peut être jugée d'application immédiate, même lorsqu'elle prévoit un décret complémentaire quand ses dispositions sont suffisamment précises pour être applicables dès la publication de la loi sans qu'un décret en Conseil d'État soit nécessaire pour déterminer les conditions de son application<sup>89</sup>. Cependant, l'article 10 réglementant à lui seul la vidéosurveillance dans les lieux publics et ouverts au public était par trop imprécis et lacunaire pour répondre à ces exigences.

L'installation des commissions a été de manière générale très tardive et explique souvent le

---

<sup>84</sup> Rémi Pellet, "Les conditions constitutionnelles d'une réforme de la loi informatique et libertés" in *Revue du Droit Public*, mars-avril 1995, p.369.

<sup>85</sup> Lionel Levasseur, Pierre Musso, "État et nouvelles technologies", in Lucien Sfez (dir.), *Dictionnaire critique de la communication*, T1, PUF, 1993, p.330.

<sup>86</sup> Herbert Maisl, "Changer la CNIL ? Pour quoi faire ?" in Monique Linglet (dir.), *Expertises pour l'an 2000*, Editions des Parques, 1996, p.81.

<sup>87</sup> *op. cit.*, p.20.

<sup>88</sup> Éric Heilmann, André Vitalis, *op. cit.*, p.50.

<sup>89</sup> CE, 7 octobre 1988, Société Chauffage et régulation automatiques, techniques et exploitation rationnelles C. Centre régional des oeuvres universitaires et scolaires d'Aix en Provence, *droit administratif*, 1988, n.574.

retard dans la prise de décision. Ainsi, les Préfets devaient-ils entamer les concertations en vue de la désignation des membres de la commission consultative avant le 31 décembre 1996, ce qui n'a pas été le cas<sup>90</sup>. La montée en puissance des commissions et l'augmentation des dossiers au fil des mois correspond à une première période de mise en place, entre décembre 1996 et septembre 1997, durant laquelle il s'est agi à titre principal de régulariser les systèmes existants. Ces derniers représentent 90% des dossiers traités avec une part très faible du secteur public (environ 10%) ; pour les nouveaux systèmes en revanche la part du secteur public est en proportion plus importante, de l'ordre du quart. La part du secteur bancaire est prépondérante parmi les déclarations provenant du secteur privé. Le nombre de dossiers traités double tous les mois pour se stabiliser, et fin 1997 ne progresser que faiblement, lorsque les commissions sont quasiment toutes installées. Des départements se distinguent par une plus grande activité, ceci est particulièrement caractérisé pour Paris, et les départements du Nord et de l'est de la France.

Un acteur du secteur bancaire estimait avant la mise en place des commissions que celles-ci seraient submergées de demandes et très vite paralysées<sup>91</sup>. La réalité lui a-t-elle donné raison ? Les commissions se réunissent en moyenne deux fois par mois, mais les différences entre départements peuvent être extrêmes : d'une réunion hebdomadaire à Paris à une fois dans l'année pour un autre département. La circulaire-bilan souligne une difficulté tenant au quorum nécessaire à la tenue des réunions. Celle-ci nous a été confirmée par le sous-directeur de la Police générale<sup>92</sup>, qui a insisté sur les difficultés matérielles qu'avait rencontrées la mise en place des commissions, comme la disponibilité nécessaire et souvent problématique de leurs membres. Le retard pris dans le traitement des décisions susceptible d'en résulter est mis en avant par le Ministère de l'intérieur pour expliquer les 10% de refus tacites. Ce pourcentage ne varie guère selon les départements, et sa proportion reste constante par rapport aux dossiers reçus. Si le nombre de dossiers reçus est en moyenne de 300 par commission, ce chiffre peut dissimuler de grandes amplitudes, ainsi moins de deux mois après son installation la commission parisienne avait plus de 3500 dossiers à traiter<sup>93</sup>.

Comment interpréter les 1% de refus exprès en comparaison de la proportion importante de refus tacites ? La circulaire révèle que le rejet d'un grand nombre de décisions résulte de l'absence de certaines informations exigées par le décret du 17 octobre 1996. Pour autant, la volonté du Ministère est d'inciter à la régularisation, fusse en adaptant les systèmes déjà en place. Il préconise de ne fonder les décisions de refus que sur des motifs tirés d'une méconnaissance de la loi, et rappelle que la liste des finalités auxquelles doit se soumettre un système est limitative ; vérifier l'identité du déclarant quel qu'en soit le moyen n'étant pas une finalité énoncée dans la circulaire du 22 octobre 1996. Nombre de commissions ont exonéré sans fondement légal les banques de l'obligation de fournir le plan masse des lieux exigé par l'article 1.2° du décret du 17 octobre 1996, alors que cet allègement n'est pas prévu dans la circulaire du 22 octobre 1996. Au final, la quasi-totalité des systèmes déclarés a été autorisée.

Le bilan qualitatif pêche par de nombreuses lacunes. Sont ainsi ignorées au niveau du Ministère de l'intérieur les raisons des recours, en quoi les systèmes rejetés portent atteinte

---

<sup>90</sup> "Vade-mecum à l'usage des préfets" in *Expertises*, décembre 1996, p.423.

<sup>91</sup> Éric Heilmann, André Vitalis, *op. cit.*, p.38.

<sup>92</sup> Entretien avec Madame Aimée Dubos, sous-directeur de la Police générale, Préfecture de Police de Paris, 1999.

<sup>93</sup> Sylvie Rozenfeld, "3500 déclarations à Paris" in *Expertises*, juillet-août 1997, p.250.

aux libertés publiques, ni le nombre de plaintes déposées. Si l'envoi d'un formulaire aux Préfets devait y remédier, les résultats de cette étude n'ont au jour d'aujourd'hui pas été divulgués au public.

L'examen de la composition des dossiers place au premier rang des finalités tenant à la sécurité des personnes, avec une amplitude très grande selon les départements ; ainsi 20000 dossiers étaient concernés à Paris, suivi par le département du Rhône avec deux fois moins de dossiers touchant à ce même thème. Les dossiers de systèmes tenant à prévenir les atteintes aux biens arrivent en seconde position, tandis que ceux concernant la défense nationale sont quantitativement les plus faibles.

La circulaire-bilan établie par le Ministère de l'intérieur souligne quelques limites du dispositif réglementaire. Elle met en exergue un décalage important entre les systèmes déclarés et ceux dont l'on connaît statistiquement l'existence au vu des chiffres fournis par les professionnels de la vidéosurveillance. Ainsi, moins de 25% des systèmes installés auraient fait l'objet d'une déclaration, montrant dès lors les limites à la solution du régime déclaratif général. Face « *au peu d'empressement des utilisateurs de vidéosurveillance à se conformer à la loi* », et afin de remédier à cet état de fait, le Ministère préconise essentiellement une sensibilisation des utilisateurs dont les instruments sont encore inconnus.

De l'activité de la commission parisienne, il ressort quelques principes directeurs<sup>94</sup> et points auxquels elle attache une attention particulière. La commission veille à la proportionnalité des choix opérés par rapport aux besoins ainsi que le lui prescrit la circulaire du 22 octobre 1996 (2.4). Le principe de proportionnalité a ainsi trouvé à s'appliquer en présence d'un nombre jugé trop important de caméras sur le plan soumis, ou encore lorsque ce dernier ne donne qu'une indication approximative du champ de vision au regard de l'exigence posée par l'article 1.2° du décret du 17 octobre 1996. Le Ministère de l'intérieur, rappelant que le législateur n'a pas défini le support de l'information au public et que la seule obligation légale est le caractère "clair et permanent" de l'information, invite les préfets à apprécier la suffisance des dispositifs d'information en fonction du principe de proportionnalité. Échappant à toute réglementation préalable, le principe s'applique au cas par cas<sup>95</sup>. Invoqué par le Tribunal administratif de Marseille à propos de l'implantation d'un système de vidéosurveillance à Avignon<sup>96</sup>, il n'a également cessé de l'être tout au long des débats qui précédèrent le vote de la loi du 21 janvier 1995. Non évoqué dans la loi, il l'est dans la circulaire du 22 octobre 1996. Ce principe, qui est ainsi que l'a rappelé le Tribunal, applicable même sans texte, participe des fondements de notre droit public. Le Conseil d'État dans l'arrêt Benjamin avait posé le principe d'un contrôle systématique de l'adéquation de la mesure avec les motifs de fait lorsqu'une liberté publique est en cause<sup>97</sup>. Le principe de proportionnalité a été confirmé par l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, et se trouve au cœur de la loi du 31 décembre 1992 relative à l'emploi, au développement du travail à temps partiel et à l'assurance chômage.

---

<sup>94</sup> *idem*.

<sup>95</sup> Louise Cadoux, *Vidéosurveillance et protection de la vie privée et des libertés fondamentales*, rapport du 30 novembre 1993 présenté à la CNIL, p.19 et 35 et "La vidéosurveillance dans les lieux publics et ouverts au public" in *après-demain*, n°376-377, septembre-octobre 1995, p.20.

<sup>96</sup> T.A. Marseille, 21 juin 1990.

<sup>97</sup> C.E., 19 mai 1933, Benjamin, *Dalloz*, 1933.II.54, conclusions du Commissaire du Gouvernement Michel. Voir également Jacques Robert, Jean Duffar, *op. cit.*, p.180 et p.746-747

Louise Cadoux observe que la loi du 6 janvier 1978 d'application générale, en inscrivant certaines règles protectrices des libertés comme le principe de finalité, donnait un contenu au principe de proportionnalité<sup>98</sup>. Pour autant, le régime juridique autonome mis en place par la loi du 21 janvier 1995, s'il ne contient pas expressément une référence à ce principe, n'y échappe pas pour autant, bien au contraire. Et si la circulaire du 22 octobre 1996 fait référence à ce principe et énonce expressément les finalités auxquelles doivent répondre les systèmes de vidéosurveillance, pourquoi ces mentions ne sont-elles pas apparues dans la loi elle-même ? N'était-ce pas suppléer au moyen d'un principe général aux carences révélées ou annoncées du texte de loi ?

La commission parisienne souhaitait peu de temps après sa mise en place avoir une bonne connaissance des systèmes déclarés, en convoquant au besoin les responsables afin de compléter son information<sup>99</sup>. La circulaire-bilan du Ministère de l'intérieur est allée dans ce sens en incitant à auditionner le pétitionnaire ou à déléguer auprès de lui un membre de la commission, pour autant les contraintes matérielles auxquelles celle-ci est confrontée lui permettent-elles d'agir dans cette direction ?

---

<sup>98</sup> "Le principe de proportionnalité" in *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°34, 1998, p.10.

<sup>99</sup> Sylvie Rosenfeld, *op. cit.*

## Conclusion

Après le bruit, le silence... Depuis bientôt plus de deux ans, la vidéosurveillance dans les lieux publics et ouverts au public n'a pas fait l'objet du moindre article. La circulaire-bilan a certes été publiée fin 1998 dans *La Gazette des communes* amputée de ses tableaux statistiques, mais tout porte à croire que la polémique n'a plus lieu d'être. Est-ce pour autant réellement le cas ?

Le présent travail a voulu modestement démontrer le contraire, en mettant en exergue autant les questions juridiques que l'absence flagrante de moyens de contrôle démocratique et d'information. L'article 10 de la loi du 21 janvier 1995 a contribué à placer son objet dans une zone d'ombre défavorable à la protection des libertés. Si les opposants à la vidéosurveillance opposaient à la transparence un nécessaire droit au secret, ce dernier leur est opposé en retour lorsqu'il s'agit d'informer les citoyens sur le fonctionnement du dispositif juridique mis en place.

Gérard Théry fustigeait il y a 5 ans dans son fameux rapport<sup>100</sup> la "pénurie d'informations", cette information étant le leitmotiv de la nouvelle société en réseaux que depuis le Gouvernement s'efforce de mettre en place. « *La mise en réseau de l'État sera systématique, à la fois au niveau central et dans chaque département* »<sup>101</sup> pouvait-on lire récemment, mais l'information du "cyber-citoyen" semble s'être arrêtée au pied des caméras.

---

<sup>100</sup> *Les autoroutes de l'information*, La Documentation française, 1994.

<sup>101</sup> *La lettre du Gouvernement*, février 1999, p.5.

## Bibliographie

### Ouvrage socio-politique

Ansidei Michèle, Dubois Danièle, Fleury Dominique, Munier Bernard (dir.), *Les risques urbains. Acteurs, systèmes de prévention*, coll. Villes, Anthropos, Paris, 1998

Chambat Pierre, Toussaint Yves, "Télésurveillance, télésecurité, télé-alarme" in Sfez Lucien (dir.), *Dictionnaire critique de la communication*, PUF, 1993,

Cohen-Tanugi Laurent, *Le droit sans l'État*, coll. Quadrige, PUF, Paris, 1992,

Deleuze Gilles, "Post-scriptum sur les sociétés de contrôle" et "Contrôle et devenir" in *Pourparlers*, Les Éditions de Minuit, Paris, 1990

Hanot Denis, *Liberté télésurveillée*, L'Harmattan, Paris, 1996

Levasseur Lionel, Musso Pierre, "État et nouvelles technologies", " in Sfez Lucien (dir.), *Dictionnaire critique de la communication*, T1, PUF, 1993

Sfez Lucien, *La politique symbolique*, coll. Quadrige, PUF, Paris, 1993

Stourdzé Yves, "L'urbain et les courants faibles" in *Pour une poignée d'électrons. Pouvoir et communication*, Fayard, Paris, 1987

Virillio Paul, *La machine de vision*, coll. L'espace critique, Galilée, Paris, 1988

### Articles de presse

Besset Jean-Paul, Krémer Pascale, "Le nouvel attrait pour les résidences sécurisées" in *Le Monde*, 15 mai 1999

Besset Jean-Paul, Krémer Pascale, "Le succès de la vidéosurveillance gagne les HLM" in *Le Monde*, 15 mai 1999

Causse Bruno, "Les politiques de sécurité manquent d'études et d'indicateurs cohérents" in *Le Monde*, 26 février 1997

Claude Patrice, "Un million d'espions-vidéo surveillent constamment les britanniques" in *Le Monde*, 4 mai 1999

Duclos Denis, "La vie privée traquée par les technologies" in *Le Monde Diplomatique*, août 1999

Garcia Alexandre, "La vidéosurveillance se généralise dans les entreprises et les lieux publics" in *Le Monde*, 6 août 1998

Heilmann Eric, Vitalis André, "La vidéosurveillance : un moyen de contrôle à surveiller" in *Le Courrier du CNRS*, n°82, mai 1996, p.47-49

Quéau Philippe, "Leurre virtuel" in *Le Monde Diplomatique*, février 1994

Vitalis André, "Le regard omniprésent de la vidéosurveillance" in *Le Monde Diplomatique*, mars 1998

### **Ouvrages juridiques**

Bourcier Danièle, "Données sensibles et risque informatique. De l'intimité menacée à l'identité virtuelle" in *Questions sensibles*, Curapp, PUF, 1998, p.38-58

Colliard Claude-Albert, Timsit Gérard (dir.), *Les autorités administratives indépendantes*, coll. Les voies du Droit, PUF, 1988

Darras Eric, Deharbe David, "La politique du regard. Remarques sur la légalisation de la vidéosurveillance" in *La gouvernabilité*, CURAPP, PUF, 1996, p.77-90

Georgel Jacques, *Les libertés de communication*, Dalloz, 1996, p. 45-61

Heymann-Doat Arlette, *Libertés publiques et droits de l'homme*, coll. systèmes, L.G.D.J., 5e éd., 1998

Maisl Herbert, "Changer la CNIL ? Pour quoi faire ? " in Linglet Monique (dir.), *Expertises pour l'an 2000*, Editions des Parques, 1996, p.75-82

Robert Jacques, Duffar Jean, *Libertés publiques et droits de l'homme*, coll. Domat droit public, Monchrestien, 6e éd., 1996

Stirn Bernard, *Les libertés en question*, coll. Clefs politique, Monchrestien, 2e éd., 1998

### **Textes normatifs**

Proposition de loi de M. Dreyfus-Schmidt et Mme Sélignmann relative à la vidéosurveillance de la voie et des lieux publics, JO doc. Sénat 1992-1993, n°311

Loi n°95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité

Décret du 17 octobre 1996 relatif à la vidéosurveillance pris pour application de l'article 10 de la loi n°95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité

Directive 95/45/CE du parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995

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

Circulaire du 5 mars 1997 portant sur 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 -

Décret sur la vidéosurveillance..

Circulaire du 31 octobre 1997 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 - succursales de la Banque de France.

Circulaire du 24 août 1998 portant sur 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 - Bilan de l'activité des commissions.

Projet de loi relatif aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, AN, n°900, 13 mai 1998

Projet de loi relatif aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, Sénat, n°153, 14 janvier 1999, disponible sur <http://www.senat.fr/leg>

### **Rapports et études**

Cadoux Louise, *Vidéosurveillance et protection de la vie privée et des libertés fondamentales*, rapport du 30 novembre 1993 présenté à la CNIL

Rapport Léonard sur le projet de loi d'orientation et de programmation relatif à la sécurité, JO doc. AN 1994, n°1531

Rapport Masson sur le projet de loi d'orientation et de programmation relatif à la sécurité, JO doc. Sénat 1993-1994, n°564

Séruclat Franck, *Les nouvelles techniques d'information et de communication : l'homme cybernétique?* Rapport Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, 1995

Cadoux Louise, *Voix, image et protection des données personnelles*, rapport du 27 février 1996 présenté à la CNIL, La Documentation française, Paris, 1996

Gaeremynck, Meda, *Sur la transposition de la directive n°95-46 du 24 octobre 1995*, octobre 1996, disponible sur [http://www.celog.fr/info\\_lib/cnil](http://www.celog.fr/info_lib/cnil)

Heilmann Eric, Vitalis André, *Nouvelles technologies, nouvelles régulations ?*, rapport Gersulp/Pir villes, I.H.E.S.I., 1996, p.331-344

Bauer Alain, *Décrets d'application de la Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité du 21 janvier 1995. Vidéosurveillance, étude du dispositif d'application*, coll. Études et recherches, I.H.E.S.I., janvier 1997

Braibant Guy, *Données personnelles et société de l'information. Rapport au Premier ministre*, coll. Rapports officiels, La Documentation française, Paris, 1998

Ledoux Claudine, Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la

législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi adopté par le Sénat, relatif aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, AN, n°1613, 19 mai 1999, disponible sur <http://www.assemblee-nationale.fr2/rapports>

## **Revues**

### **Commentaires du dispositif de l'article 10 de la loi du 21 janvier 1995**

"Table ronde : comment réglementer les nouvelles technologies de sécurité ?" in *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°21, 1995, p. 120-133

Cadoux Louise, "La vidéosurveillance dans les lieux publics et ouverts au public" in *après-demain*, n°376-377, sept.-oct. 1995, p.19-23

Lajartre Arnaud de, "Fonction et fictions des miradors électroniques publics : la vidéosurveillance dans la loi du 21 janvier 1995" in *JCP G Semaine juridique*, n°36, 4 sept. 1996 p.317-324

Lorant Anne-Cécile, "La vidéosurveillance et la loi du 21 janvier 1995 sur la sécurité" in *Revue du Droit de l'Informatique et des Télécoms*, n°4, 1995

Oberdorff Henri, "Comment réglementer les nouvelles technologies de sécurité ?" in *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°21, 1995, p. 114-119

Pellet Rémi, "La vidéosurveillance et l'application de la loi informatique et libertés" in *Revue administrative*, n°285, 1995, p.245 s.

Richard Evence, "La loi du 21 janvier 1995 : les conséquences pour l'entreprise" in *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°24, 1996, p.13-24

Théron Jean-Pierre, *Chronique AJDA*, 20 mars 1995, p.207-211

### **Sur l'application de la loi**

"Protection des données personnelles. Enfin un avant-projet de loi" in *Expertises*, juin 1999, p.165

"USA : échec de la vidéosurveillance" in *Expertises*, juin-juillet 1997, p.214

"Vade-mecum à l'usage des préfets" in *Expertises*, décembre 1996, p.423

Cadoux Louise, "Le principe de proportionnalité" in *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°34, 1998, p.7 s.

Ocqueteau Frédéric, Heilmann Eric, "Droit et usages des nouvelles technologies : les enjeux d'une réglementation de la vidéosurveillance" in *Droit et Société*, n°36-37, LGDJ, 1997, p.331-344

Rozenfeld Sylvie, "3500 déclaration à Paris" in *Expertises*, juillet-août 1997, p.250

## **Les propositions de réforme**

"Charles Pasqua écarte la CNIL, le Sénat tempère" in *Expertises*, juillet-août 1994, p.253 s.

"Pour une Commission Nationale Images et Libertés ?" in *Expertises*, juillet-août 1994

Rozenfeld Sylvie, "Vidéosurveillance : la CNIL s'interroge sur sa compétence" in *Expertises*, janvier 1993

## **Commentaires sur la constitutionnalité de la loi**

Favoreu Louis, "Decision du du 18 janvier 1995 sur la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité " in *Revue française de droit constitutionnel*, n°22, 1er juin 1995 p.362-372

Luchaire François, "La vidéosurveillance et la fouille des voitures devant le Conseil Constitutionnel" in *Revue de Droit Public*, mai-juin 1995, p.575-597

Pellet Rémi, "Les conditions constitutionnelles d'une réforme de la loi informatique et libertés" in *Revue de Droit Public*, 1995, p.361 s.

Rozenfeld Sylvie, "La vidéosurveillance est constitutionnelle" in *Expertises*, janvier 1995, p.3

Van Tuong Nguyen, "La décision du Conseil Constitutionnel du 18 janvier 1995 sur la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité" in *Les petites affiches* n°48, 21 avril 1995, p.18-21

## **L'exemple belge**

Brulin Hugues, "Défense et illustration de la loi belge sur la protection de la vie privée appliquée à la vidéosurveillance" in *Revue du Droit de l'Informatique et des Télécoms*, n°3, 1996

Magrez Bernard, Vanoverschelde Hélène, "Souriez, vous êtes filmés... La vidéosurveillance en Belgique", *Juriscom.net*, <http://www.juriscom.net/espace2/videosurveillance.htm>

## **Jurisprudence**

CE, 19 mai 1933, Benjamin, *Dalloz*, 1933.II.54, conclusions du Commissaire du Gouvernement Michel

TGI Paris, 23 octobre 1986, *Gaz. Pal.*, 8 janvier 1987

CE, 7 octobre 1988, Société chauffage et régulation automatique c/CROUS Aix en provence, *dr. adm.* 1988, n.574

TGI Paris, 22 mars 1989

TA Marseille, 21 juin 1990

Conseil constitutionnel, décision n°94-352 DC du 18 janvier 1995. Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité.