

NOTE ANNEXE

**EXEMPLES CONCRETS DE DIFFICULTES EN MATIERE DE
VIDEOSURVEILLANCE**

La présente note complémentaire vise à illustrer par des cas concrets rencontrés par la Commission les difficultés d'application de la législation actuelle en matière de vidéosurveillance.

Hormis les problématiques d'interprétation proprement juridique quant la détermination du champ de compétence de la CNIL posées par l'article 10-I de la loi du 21 janvier 1995, cinq séries de difficultés peuvent être exposées.

1. La délicate question de la définition du lieu ouvert au public
2. Les cas de finalités non expressément visées par la loi du 21 janvier 1995
3. Les difficultés liées au cumul des procédures
4. Les difficultés liées aux évolutions techniques
5. Les difficultés d'identification du responsable du système de vidéosurveillance

1. LA DETERMINATION DU LIEU OUVERT AU PUBLIC ET DE LA VOIE PUBLIQUE

La Commission se trouve souvent confrontée au problème de la détermination des contours de la notion de lieu public ou de voie publique.

La loi du 21 janvier 1995 modifiée s'applique aux systèmes installés sur la voie publique et dans les « *lieux et établissements ouverts publics* » lorsque ces lieux sont « *particulièrement exposés à des risques d'agression ou de vol ou sont susceptibles d'être exposés à des actes de terrorisme* ».

La circulaire d'application du 22 octobre 1996 s'appuie sur une définition jurisprudentielle pour définir le lieu ouvert au public comme un lieu « *accessible à tous, sans autorisation spéciale de quiconque, que l'accès en soit permanent et inconditionnel ou subordonné à certaines conditions* » (par exemple, les zones accessibles au public d'un parc d'attractions doivent être considérées comme un lieu ouvert au public, en dépit de l'acquittement d'un droit d'entrée).

En pratique, les services de la CNIL s'appuient actuellement sur la circulaire précitée pour déterminer la compétence de la CNIL mais il est parfois difficile de définir la qualité de lieux publics.

Il apparaît donc nécessaire de définir plus précisément ce que l'on entend par lieu public.

CAS CONCRET : caméra installée par un particulier filmant un chemin desservant douze maisons

La Commission, saisie de cette question, a considéré que la réponse dépendait du point de savoir si le chemin en question s'analysait comme une voie publique, ouverte à toute personne de passage, ou comme un chemin exclusivement privatif, c'est-à-dire accessible uniquement aux seuls riverains ou appartenant à un particulier (servitude de passage).

Si le chemin est une voie publique, il doit être considéré *a priori* que l'installation par un particulier de caméras afin de surveiller la voie publique est interdite par la loi, dans la mesure où elle constitue une prérogative réservée aux seules autorités publiques compétentes (services de police ou de gendarmerie) ou aux autres personnes morales pour la protection des abords immédiats de leurs bâtiments et installations dans les lieux susceptibles d'être exposés à des actes de terrorisme.

2. LES CAS DE FINALITES NON VISEES PAR LA LOI DU 21 JANVIER 1995

La loi du 21 janvier 1995 énumère limitativement les finalités pouvant justifier l'installation de caméras de vidéosurveillance.

- Sur la voie publique

Les autorités publiques compétentes peuvent demander l'autorisation d'installer un système de vidéosurveillance aux fins d'assurer :

- la protection des bâtiments et installations publics et de leurs abords,
- la sauvegarde des installations utiles à la défense nationale,
- la régulation du trafic routier,
- la constatation des infractions aux règles de la circulation,
- la prévention des atteintes à la sécurité des personnes et des biens dans des lieux, particulièrement exposés à des risques d'agression ou de vol,
- la prévention d'actes de terrorisme

Les autres personnes morales peuvent également installer des caméras sur la voie publique :

- pour la protection des abords immédiats de leurs bâtiments et installations, dans les lieux susceptibles d'être exposés à des actes de terrorisme

- Dans les lieux et établissements ouverts au public

L'installation est possible lorsque le système vise à assurer la sécurité des personnes et des biens lorsque ces lieux et établissements sont particulièrement exposés à des risques d'agression ou de vol ou sont susceptibles d'être exposés à des actes de terrorisme

On constate cependant aujourd'hui, une diversification des usages et des finalités de la vidéosurveillance : par exemple, l'utilisation de la vidéosurveillance embarquée dans les véhicules à d'autres fins que la sécurité (formation des conducteurs de bus, preuve en cas d'accident entre deux véhicules), ou le couplage des images avec d'autres fichiers (enregistrements de caisse). Qu'en est-il en outre de l'installation de « Webcams » par des municipalités sur des sites touristiques, ou par des particuliers sur la voie publique ?

Faut-il en effet considérer, par une lecture *a contrario*, que ces utilisations sont purement et simplement illégales, car non expressément énumérées par l'article 10 de la loi du 21 janvier 1995 ?

CAS CONCRET : « Vidéoscanning » dans les grandes surfaces

La Commission constate l'apparition de systèmes permettant d'associer les images des passages en caisse (visionnage des actions de la caissière) et les journaux de caisse. Sur un même écran défilent ainsi l'image et les enregistrements de caisse correspondants mentionnées sur le ticket final.

Une telle application constitue une interconnexion de deux traitements (un système de vidéosurveillance numérique et le logiciel de caisse) dont les finalités sont différentes, et est, à ce titre, susceptible de relever de la procédure d'autorisation prévue à l'article 25 de la loi informatique et libertés.

Peut-on toutefois considérer qu'une telle finalité, qui n'est pas visée par l'article 10 de la loi du 21 janvier 1995, puisse être légale ?

CAS CONCRET : Caméras embarquées à bord de véhicules aux fins de formation ou de preuve en cas d'accident

La Commission a été saisie par une société de transport d'une demande concernant un projet d'utilisation de caméras embarquées, dans un but de formation de conducteurs de bus et de réduction des accidents. Ce dispositif est proposé par la société Drivecam. Des caméras sont positionnées sur les pare brises et dans l'habitacle (vue du conducteur et de ses actions), l'enregistrement des images et du son se déclenche en cas d'accélération ou de décélération anormales du véhicule. Ces enregistrements sont utilisés, dans un délai d'un mois, à des fins d'analyse. Cette analyse est opérée à distance par le prestataire, qui a accès aux données versées quotidiennement dans une base de données.

Par ailleurs, la Commission a été saisie par une société de la question suivante : « A-t-on le droit d'installer une caméra avec mémoire flash dans un véhicule pour filmer l'environnement immédiat dans le but d'apporter une preuve en cas de contestation, contravention ou accident ? »

CAS CONCRET : Enregistrement d'enchères publiques à des fins de preuve

La Commission a été saisie d'un projet d'enregistrement visuel d'enchères publiques de véhicules à des fins de preuve de l'adjudication.

3. LES DIFFICULTES LIEES AU CUMUL DES PROCEDURES

Selon les textes d'application de la loi du 21 janvier 1995, la procédure prévue par cette dernière ne peut se cumuler avec celles prévues par la loi « *informatique et libertés* » (c'est-à-dire qu'un dispositif de vidéosurveillance ne pourrait être soumis à la fois à un régime d'autorisation préfectorale et un régime de déclaration auprès de la CNIL)¹.

Or Il n'est pas rare que les collectivités locales ou les établissements publics recevant du public déclarent à la CNIL la mise en place de dispositifs de vidéosurveillance dans des lieux publics. Il faut noter que certains d'entre eux déposent un dossier auprès de la CNIL, même après avoir obtenu une autorisation préfectorale.

Le tableau ci-dessous récapitule (de façon non exhaustive) les organismes (hors grande distribution) répondant à ces cas de figure. Il illustre une fois de plus la complexité des règles, et les difficultés des citoyens d'en avoir une bonne compréhension.

ORGANISME	DOSSIER	FINALITE	PRECISIONS
Communauté de communes de Villers Cotterêts / Forêt de Retz	124 56 10	vidéosurveillance nocturne du bassin extérieur de la piscine intercommunale	Autorisation préfectorale obtenue avant la déclaration CNIL - Fonctionnement uniquement pendant les heures de fermeture, et uniquement pendant la période estivale
Mairie de Saint-Quentin	121 69 69	vidéosurveillance du champ de foire	Autorisation préfectorale obtenue avant la déclaration CNIL
Mairie de Villeron	1151173	Vidéosurveillance de bâtiments publics (Ecole, centre de loisirs, mairie, ateliers communaux) et de la rue principale (3 caméras en tout).	Autorisation préfectorale obtenue avant la déclaration CNIL
Mairie de Vichy	1158562	Vidéosurveillance de rues et de places publique, ainsi que pendant l'opération « Vichy-plage » (18 caméras)	Autorisation préfectorale obtenue avant la déclaration CNIL
Mairie de Reims	1208361	Vidéosurveillance du stade Delaune : tribunes, vestiaires, accès du terrain et abords du stade.	Autorisation préfectorale obtenue avant la déclaration CNIL « La vidéosurveillance n'est exercée que lors de

¹ Voir les articles 5 du décret du 17 octobre 1996, et 2 de la circulaire du 22 octobre 1996. Il convient de relever que ces textes, qui n'ont pas été mis à jour à la suite de la refonte de la loi « informatique et libertés » en 2004, reposent sur la notion de constitution de « fichier nominatif », aujourd'hui périmée et plus restrictive que celle de « traitement automatisé de données à caractère personnel ».

			matches, avec du public en gradin. il n'y aura pas de surveillance lors des entraînements, en fonctionnement normal la semaine, lors de l'utilisation de l'enceinte pour les réceptions ».
Syndicat intercommunal de la piscine Frouard Liverdun Pompey	120 31 48	Vidéosurveillance des locaux : - accès aux toitures - éviter les vols et dégradations dans les vestiaires et casiers de rangement - surveillance de la caisse	Pas de précision sur l'obtention d'une autorisation préfectorale -

- La question du cumul des procédures se pose encore en cas d'installation d'un système de vidéosurveillance dans des lieux dits « mixtes », prévoyant la mise en œuvre de caméras à la fois dans une zone ouverte au public et dans une ou plusieurs zones non accessibles au public.

C'est typiquement le cas des grandes surfaces de distribution, au sein desquelles un même système de caméras surveille à la fois une zone ouverte au public (rayons de la surface de vente), et des zones non accessibles au public (réserves, quais de déchargement et bureaux administratifs) accessibles uniquement aux employés).

Lorsque ces établissements s'équipent de caméras de vidéosurveillance numérique, la Commission considère ainsi qu'une autorisation préfectorale doit être obtenue pour la surface de vente ouverte au public, mais qu'une déclaration normale doit également lui être adressée.

4. LES DIFFICULTES LIEES AUX EVOLUTIONS TECHNIQUES

La Commission constate l'augmentation des demandes d'installation de systèmes de vidéosurveillance comportant la possibilité de procéder à l'enregistrement, outre des images, des paroles et des sons. Cet enregistrement sonore (ponctuel ou continu) est en effet aujourd'hui rendu techniquement aisé, ainsi qu'en témoigne l'apparition sur le marché de modèles intégrant cette fonctionnalité.

Les textes actuels d'application de la loi du 21 janvier 1995, et en particulier l'arrêté du 26 septembre 2006 fixant des normes techniques, ne comportent aucune précision sur ce point.

La Commission estime nécessaire, eu égard au risque potentiellement accru d'intrusion que représente l'enregistrement des paroles de personnes dans des lieux publics, qu'une réflexion soit rapidement menée sur ce point, afin d'en fixer les limites d'utilisation.

CAS CONCRET : Enregistrement du son dans les bus

L'attention de la Commission a été récemment appelée sur l'extension du système de vidéosurveillance du réseau de transport en commun de la communauté urbaine de Lille. Au titre de ces aménagements, le projet prévoit que « *pour les bus uniquement, le son sera enregistré en continu sur le support de l'enregistreur embarqué par l'intermédiaire d'un microphone installé au niveau du conducteur* ». Il semble que l'autorisation préfectorale délivrée à l'occasion de l'extension du système ne mentionne pas cet enregistrement sonore.

Quelle est la position du ministère sur ce point ? Il est urgent d'alerter les commissions départementales sur ces évolutions technologiques.

5. LES DIFFICULTES D'IDENTIFICATION DU RESPONSABLE DU SYSTEME

Il est parfois malaisé d'identifier clairement le responsable d'un système de vidéosurveillance en cas d'installations concernant des locations commerciales ou des établissements scolaires.

a. LOCATIONS COMMERCIALES

La difficulté tient à la multiplicité des cas de figure. Un système peut avoir été installé par le propriétaire des lieux et être géré par lui (de façon directe, ou déléguée à un prestataire), mais le système peut également être géré par un locataire. Quelle est l'analyse du ministère, et la pratique des commissions départementales, dans ces cas ? Une clarification des responsabilités dans ces cas de figure serait utile.

b. ETABLISSEMENTS SCOLAIRES

Il demeure un besoin d'harmonisation des positions de la CNIL et des commissions départementales quant à la confirmation du fait que la responsabilité de procéder aux formalités préalables appartient au chef d'établissement, et non à la collectivité territoriale de rattachement (propriétaire des locaux).

Les établissements publics locaux d'enseignement ne peuvent être considérés comme des lieux ouverts au public au sens de cette loi, puisque seules les personnes habilitées peuvent y pénétrer (enseignants, élèves, personnels, parents d'élèves et personnes autorisées par le chef d'établissement)

La question de la procédure applicable est en conséquence relativement claire :

- les caméras installées pour surveiller les abords de l'établissement filmant la voie publique relèvent de l'autorisation préfectorale
- les caméras installées à l'intérieur de l'enceinte de l'établissement relèvent de la procédure de déclaration normale, lorsque le système utilisé est numérique et enregistre les images

La difficulté réside en revanche dans la détermination du « *responsable de traitement* », au sens de l'article 3 de la loi informatique et libertés, défini comme l'autorité publique, le service ou l'organisme qui détermine les finalités et les moyens du traitement.

En pratique, le chef d'établissement est le responsable de l'utilisation et de la gestion quotidienne du système de vidéosurveillance, mais la décision d'implantation peut provenir d'autres organismes financeurs des installations scolaires (par exemple, pour les collèges, des conseils généraux), dont l'accord est, dans tous les cas, requis.

Le ministère de l'éducation considère que la mise en œuvre d'un dispositif de vidéosurveillance « relève d'une décision de la part du chef d'établissement qui sera consécutive à une délibération du conseil d'administration compétent sur les questions relatives à la sécurité (...) ». La CNIL considère en conséquence qu'il appartient au chef d'établissement de procéder aux formalités déclaratives auprès d'elle.

Toutefois la question de savoir qui doit déclarer demeure parfois délicate. Il semble sur ce point, qu'une divergence de position puisse survenir entre l'analyse de la CNIL et celle de certaines commissions départementales de vidéosurveillance. Alors même que l'installation de ces systèmes en milieu scolaire est en forte progression, il apparaît utile d'harmoniser l'analyse devant être retenue sur cette question.

CAS CONCRET : Vidéosurveillance du collège de Thonon-les-bains

La CNIL a été saisie des conditions d'installation de la vidéosurveillance au collège de Thonon-les-bains. Dans ce cas précis, la déclaration CNIL avait été effectuée par le conseil général de Haute-savoie. Une autorisation préfectorale avait également été obtenue par le conseil général.

Dans la mesure où, pour la Commission, il appartient aux seuls chefs d'établissement de procéder aux formalités préalables, une harmonisation des positions serait souhaitable.