

N° 311

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1992-1993

Annexe au procès-verbal de la séance du 18 mai 1993.

PROPOSITION DE LOI

relative à la vidéosurveillance de la voie et des lieux publics,

PRÉSENTÉE

Par Mme Françoise SELIGMANN et M. Michel DREYFUS-SCHMIDT,

Sénateurs.

(Renvoyée à la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

Sécurité publique. – Commission nationale de l'informatique et des libertés - Libertés publiques - Code des communes.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Nous sommes tous attachés à la sécurité. Nous sommes tous convaincus qu'elle est un des premiers droits de l'homme.

Il faut cependant s'interroger sur certains moyens auxquels on recourt en son nom et qui, censés être mis en œuvre dans l'intérêt de la collectivité, peuvent comporter, si l'on n'y prend garde, pour l'individu et la société toute entière, plus d'inconvénients que d'avantages.

Les systèmes de vidéosurveillance de la voie et des lieux publics sont de ceux-là. D'apparition récente, ils font appel peu ou prou au même procédé technique que celui qu'utilisent depuis longtemps déjà les banques, les magasins, les hôtels ou autres lieux recevant du public, ou encore certaines entreprises, à l'égard des clients, des usagers, voire des personnels : des caméras sont reliées, *via* un réseau câblé, à un central d'observation.

Nombreuses sont les autorités municipales qui souhaitent aujourd'hui pouvoir profiter des possibilités offertes par le réseau câblé qu'elles ont fait installer sur le territoire de leur commune – et dans lequel elles ont financièrement beaucoup investi – pour assurer le maintien de l'ordre, qu'il s'agisse d'ailleurs de faire face aux problèmes de circulation ou de lutter contre la délinquance.

Si certains doutent de l'effet dissuasif des caméras dans ce dernier cas – en faisant valoir que les délinquants seront les premiers à repérer le dispositif et porteront leur action là où ils ne courent pas le risque d'être filmés – et si l'argument a du poids, il faut se rendre à l'évidence : face notamment au sentiment grandissant d'insécurité, la vidéosurveillance est vraisemblablement appelée à devenir une des premières utilisations commerciales du plan câble.

Ce constat ne peut laisser indifférent quand on songe aux innombrables dérives auxquelles le système peut donner lieu, s'il n'est pas encadré. Car, s'il peut s'agir d'observer, tout à fait utilement, le trafic de voitures à certains carrefours, pour le réguler, le procédé permet tout aussi bien de surveiller l'accès à certains lieux, comme les allées et venues de tous ou les faits et gestes de chacun. Nul ne

peut nier les menaces, les risques dont il est dès lors porteur pour les libertés publiques, individuelles et collectives, et pour la vie privée.

Prévenir les dangers de la vidéosurveillance suppose de remédier à la carence des textes ou tout au moins à leur insuffisance.

Il n'existe pas, en effet, d'autre encadrement législatif en la matière que l'article 9 du code civil et l'article 368 du code pénal, le premier affirmant le droit de chacun au respect de sa vie privée et autorisant les juges à prescrire toutes mesures propres à empêcher ou faire cesser les atteintes qui lui seraient portées et le second réprimant la fixation ou la transmission, au moyen d'un appareil quelconque, de l'image d'une personne sans son consentement, à condition que cette image ait été prise dans un lieu privé... Il convient d'ajouter, au titre des engagements internationaux de la France, l'article 8 de la Déclaration européenne des Droits de l'Homme du 4 novembre 1950 sur le droit au respect de la vie privée et familiale, du domicile et de la correspondance.

La loi, par ailleurs, ne prévoit pas d'intervention de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (C.N.I.L.) dans ce domaine. Celle-ci a cependant été amenée à forger sa propre doctrine à l'occasion des demandes d'avis dont elle a été saisie. Cette doctrine n'a jamais été contestée devant le juge et n'a donc été à ce jour ni « consolidée » ni « détruite » par le Conseil d'Etat.

Elle conduit à distinguer, dans les procédés de vidéosurveillance, selon qu'il y a enregistrement ou non des images et, lorsqu'il y a enregistrement, selon qu'il y a numérisation, c'est-à-dire possibilité de stockage sur support informatique et de manipulation ultérieure, ou non.

La C.N.I.L. se déclare juridiquement compétente dans le seul cas où il y a numérisation, ce qu'elle a fait par exemple pour les projets que lui ont soumis la S.N.C.F. ou la R.A.T.P. Lorsqu'il n'y a pas numérisation des images et que le procédé utilisé est simplement analogique, elle constate qu'il n'y a pas traitement automatisé au sens de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés et conclut à son incompétence, se bornant à quelques conseils, recommandations ou mises en garde.

C'est ainsi que le 12 janvier dernier, en réponse à une demande d'avis de la commune de Levallois-Perret relative à la mise en œuvre d'un système de vidéosurveillance exploité par les services de la police municipale — et pour laquelle elle s'est dite incompétente —, elle a déclaré que le « procédé de surveillance des voies et places publiques par le moyen de caméras » était dans son principe « de nature à constituer un risque pour les libertés et principalement celle, fonda-

mentale et constitutionnelle, d'aller et venir » et qu'il pouvait « également occasionner des atteintes à la vie privée ».

Il y a donc urgence à légiférer pour résoudre, dans un sens protecteur des droits et libertés, les très nombreux problèmes qui se posent notamment, quant à l'installation même et à l'emplacement des dispositifs de surveillance, aux personnes habilitées à les utiliser, à l'information de la population, ou encore au devenir des prises de vue.

Si l'on veut tenter d'éviter les risques de dérives auxquelles le système peut donner lieu, il est indispensable de prévoir qu'il ne peut être recouru à la vidéosurveillance, en application des articles L. 131-1 et L. 131-2 du code des communes qui fondent les pouvoirs de police du maire, qu'aux conditions suivantes :

- l'installation de caméras sur la voie et dans les lieux publics ne doit pouvoir intervenir qu'après avis motivé de la C.N.I.L. et il ne doit pouvoir être passé outre l'avis défavorable de cette dernière que par une délibération du conseil municipal approuvée par décret pris sur avis conforme du Conseil d'Etat. Cette procédure est celle actuellement en vigueur pour la mise en œuvre des traitements automatisés (art. 15 de la loi du 6 janvier 1978) ;

- l'exploitation du système de vidéosurveillance doit, quant à elle, obéir à un certain nombre de règles :

- il ne doit pas y avoir, tout d'abord, d'atteinte aux droits et libertés injustifiée ou disproportionnée au but recherché. Cette règle s'inspire de certaines orientations actuelles de la jurisprudence : ainsi, un jugement du tribunal administratif de Marseille du 21 juin 1990, rendu à propos de l'installation de caméras dans la ville d'Avignon, a posé le principe d'un équilibre nécessaire entre les moyens utilisés pour assurer la sécurité et les menaces réelles qui pèsent sur l'ordre public.

Ce principe de proportionnalité a d'ores et déjà été repris par l'article 29 de la loi n° 92-1446 du 31 décembre 1992 relative à l'emploi, au développement du travail à temps partiel et à l'assurance chômage, qui traite des atteintes susceptibles d'être portées aux droits des personnes ou aux libertés individuelles dans les entreprises. Il doit, dans le cas de la vidéosurveillance de la voie et des lieux publics, présider, par exemple – afin de prévenir toute utilisation perverse ou douteuse du système –, aux décisions concernant l'implantation ou l'orientation des caméras (avec, notamment, l'interdiction de visualiser les entrées d'immeubles privés et l'intérieur des appartements, conformément aux recommandations émises par la C.N.I.L. dans le cas précité de la commune de Levallois-Perret) ;

— le système doit, ensuite, faire l'objet d'une large information de la population, cette deuxième règle s'inspirant également des conseils de la C.N.I.L. ;

— quant aux personnes habilitées à exploiter le procédé, la C.N.I.L. ayant mis en garde contre le recours aux agents de police municipale, eu égard aux pouvoirs limités de ces agents en matière de police judiciaire, il est souhaitable que seule puisse intervenir, sous le contrôle du procureur de la République, la police nationale ;

— enfin, l'enregistrement des images doit, compte tenu des dangers qu'il comporte, être strictement encadré : les bandes enregistrées doivent être placées sous scellés et l'autorité judiciaire seule habilitée à en prendre connaissance, à en permettre l'utilisation et à en autoriser la conservation au-delà d'un délai de quinze jours francs à compter de l'enregistrement. Lors de l'utilisation éventuelle des bandes, l'exercice d'un droit d'accès doit être garanti aux personnes-concernées.

Telle est la teneur de la proposition de loi que nous vous demandons de bien vouloir adopter.

PROPOSITION DE LOI

Article premier.

La loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés est complétée par un article 45-1 ainsi rédigé :

« Art. 45-1. — L'installation, sur le territoire d'une commune, d'un système de vidéosurveillance de la voie et des lieux publics, en application des articles L. 131-1 et L. 131-2 du code des communes, ne peut intervenir, quels que soient les procédés techniques utilisés, qu'après avis motivé de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

« Si l'avis de la Commission est défavorable, il ne peut être passé outre qu'en vertu d'une décision du conseil municipal, approuvée par décret pris sur avis conforme du Conseil d'Etat. »

Art. 2.

L'exploitation, sur le territoire d'une commune, d'un système de vidéosurveillance de la voie et des lieux publics, en application des articles L. 131-1 et L. 131-2 du code des communes, est subordonnée au respect des conditions suivantes :

1° elle ne doit pas comporter d'atteinte aux droits et libertés qui ne soit justifiée par les nécessités de l'ordre public ou qui soit disproportionnée au but recherché ;

2° elle doit faire l'objet d'une information préalable et permanente de la population, dans des conditions déterminées par décret ;

3° elle ne peut être mise en œuvre que par les agents de la police nationale, sous le contrôle du procureur de la République ;

4° si le procédé utilisé comporte l'enregistrement des images, les bandes enregistrées sont placées sous scellés. L'autorité judiciaire est seule habilitée à prendre connaissance de leur contenu, à en permettre l'utilisation et à en autoriser la conservation au-delà d'un délai de quinze jours francs à compter de l'enregistrement. Les personnes dont les images sont utilisées ont accès aux enregistrements qui les concernent.

Quiconque conservera ou fera conserver, utilisera ou fera utiliser des enregistrements, en violation des dispositions du précédent alinéa, sera puni d'un emprisonnement de trois mois à cinq ans et d'une amende de 5 000 à 100 000 F.