



La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales n° 22, 30 Mai 2011, 2196

De la vidéosurveillance à la vidéoprotection, une nouvelle conciliation des exigences de sécurité et de liberté ? - À propos de la circulaire du 28 mars 2011 d'application de la Loppsi 2 relative à la prévention de la délinquance

Etude rédigée par : Florence Crouzatier-Durand
Maître de conférences-HDR à l'université Toulouse 1 Capitole
IMH, GRALE-GIS-CNRS

Sommaire

La loi d'orientation et de programmation pour la performance de la **sécurité intérieure du 14 mars 2011 dite Loppsi 2** procède à un changement terminologique imposant désormais d'évoquer la vidéoprotection et non plus la vidéosurveillance. Il ne s'agit plus de surveiller le citoyen mais davantage de le protéger. L'analyse de la circulaire du 28 mars 2011 d'application de la *Loppsi 2* en ce qui concerne la prévention de la délinquance montre que les finalités de ce système de caméras n'ont pas évolué, pas plus que sa conciliation avec les droits et libertés du citoyen.

1. - La vidéosurveillance consiste à contrôler un espace public ou privé grâce à un système de caméras qui visualisent les flux de personnes et sont censées prévenir vols, agressions et mouvements de foule. Ces modes de surveillance sont devenus des systèmes de protection dont l'organisation a été révisée par la loi du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la **sécurité intérieure**^{Note 1}.
2. - La loi du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité^{Note 2}, mentionne exclusivement le terme « vidéosurveillance », tout comme la première loi *Loppsi* en 2002^{Note 3}. En 2007, N. Sarkozy en fait l'un des axes de la lutte contre le terrorisme, estimant que les caméras ont joué un rôle majeur dans l'enquête sur les attentats de Londres deux ans plus tôt. Les moyens de vidéosurveillance, « *instrument essentiel de prévention et de répression des actes terroristes* », sont alors déployés. Quelques mois plus tard est instaurée la commission nationale de la vidéosurveillance. C'est cette commission qui, dès 2008, emploie le terme de vidéoprotection pour le substituer à celui de vidéosurveillance. Et dans le même temps, il apparaît clairement que les textes qui visaient initialement les actes terroristes, portent désormais, de plus en plus, sur la délinquance. Le changement de terminologie dans le discours politique n'est pas anodin, il vise en effet à rassurer les citoyens français. Car ces deux termes ont une acception quelque peu différente : alors que la surveillance suppose le contrôle, la protection quant à elle implique davantage la défense, le soutien ; l'action de préserver contre un éventuel danger. Mais dans les deux cas, il s'agit surtout de dissuader.
3. - Cette évolution sémantique traduit-elle une nouvelle conception du système ? Si l'objectif de garantie de la sécurité publique demeure inchangé, les libertés individuelles sont-elles davantage préservées, annonçant une nouvelle conciliation des principes contradictoires de sécurité et de liberté ? Le président français affirme que « *la vidéoprotection ne menace pas les libertés, la vidéoprotection protège la liberté de se déplacer et d'aller et venir dans son quartier en toute sécurité* ». Parce que la sécurité est une condition de la liberté, elle justifierait l'installation de caméras de vidéoprotection, comme elle avait précédemment justifié le système de vidéosurveillance.
4. - Alors que le terme de sécurité n'est pas une notion juridique, la sécurité publique en revanche évoque la notion d'ordre public, composée traditionnellement de la salubrité, de la tranquillité et de la sécurité publiques. Toute législation, toute réglementation relative à la sécurité publique répond à des exigences qui sont inévitablement confrontées aux libertés fondamentales. Leur conciliation se révèle extrêmement délicate, la circulaire du 28 mars 2011 d'application de la *Loppsi 2* en ce qui concerne la prévention de la délinquance en est un exemple tout à fait révélateur^{Note 4}.

1. Liberté et sécurité : deux exigences contradictoires

5. - La lutte contre l'insécurité, c'est-à-dire la recherche d'une sécurité publique acceptable, apparaît comme étant l'une des principales revendications de nos sociétés. Dans un contexte interne d'insécurité largement médiatisé, dans un contexte international de menace terroriste, le vaste réseau de vidéosurveillance installé au Royaume-Uni a inspiré d'autres pays. Avec quatre millions deux cent mille caméras sur le réseau britannique, soit environ une caméra pour quinze habitants, le Royaume-Uni est une société ultra-sécurisée. Outre le plan national d'équipement, plusieurs villes françaises telles que Lyon, Clichy et Toulouse se sont dotées de caméras dès 2007, largement suivies par la suite. Les conseils municipaux ont constitué des comités d'éthique, ont adopté des chartes d'éthique, toutes élaborées sur le même modèle : sont rappelés en préambule les principes de sécurité publique et de prévention qui justifient la mise en place d'un tel système, et la nécessaire conciliation de ces principes avec l'impératif du respect des libertés publiques et individuelles. Sont ensuite précisés les principes protecteurs des droits fondamentaux auxquels doit se conformer la ville, notamment la Constitution de 1958 et les articles 8 et 11 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales. La charte rappelle le cadre d'installation et de fonctionnement de la vidéosurveillance ainsi que les règles de traitement des images enregistrées. La charte élaborée par la ville de Lyon énonce dans son préambule : « *La vidéosurveillance est un outil au service de la politique de sécurité et de prévention de la ville de Lyon dans le cadre du contrat local de sécurité. Ses objectifs sont de prévenir l'atteinte aux personnes et aux biens dans les quartiers de forte activité ou la délinquance constatée est plus importante, d'augmenter le sentiment de sécurité des lyonnais et des visiteurs et de sécuriser les bâtiments communaux et espaces publics exposés. Cette politique doit se concilier avec l'impératif du respect des libertés publiques et individuelles. Par cette charte, la ville de Lyon s'engage à aller au-delà des obligations législatives et réglementaires qui encadrent le régime de la vidéosurveillance et à garantir aux citoyens un degré de protection supérieur* ».

6. - Ces deux principes fondamentaux que sont la sécurité publique et la protection des libertés individuelles ont toujours été difficiles à concilier et la vidéoprotection, comme précédemment la vidéosurveillance, en sont une illustration parfaite. C'est ainsi que, dès 2006, dans son rapport annuel, la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) lance une « *alerte à la société de vidéosurveillance qui menace la protection des données et de nos libertés* ». Si l'innovation technologique est porteuse de progrès, elle est aussi source de dangers et les citoyens n'ont pas toujours conscience de la surveillance de leurs déplacements, de l'analyse de leurs comportements ou de leurs relations. La CNIL veut s'assurer que la sécurité publique ne porte pas une atteinte excessive aux libertés fondamentales.

7. - Cela explique le strict encadrement prévu par le législateur dès la mise en place des premiers dispositifs. C'est ainsi que la loi du 21 janvier 1995 relative à la sécurité, complétée par celle du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme, traduisent cette volonté, notamment par l'installation d'un système d'autorisation préfectorale préalable, après consultation d'une commission départementale. Et c'est dans ce mouvement qu'est créée la Commission nationale de la vidéosurveillance^{Note 5}. Elle peut être saisie par le ministre de l'Intérieur de toute question relative à la vidéosurveillance. Elle a un rôle d'avis, d'orientation et de contrôle mais également et surtout de garante des libertés : liberté individuelle, droit à l'intimité de la vie privée, droit à l'image, droit à l'oubli ; en outre, la commission devra faire des suggestions pour la protection effective des libertés, le fonctionnement des commissions départementales et le renforcement des droits de la personne humaine.

8. - Ce qui précède témoigne d'une volonté affirmée des pouvoirs publics de protéger les libertés individuelles, cela dans un contexte de développement de la vidéosurveillance. La *Loppsi 2* avait pour ambition de développer le système de vidéosurveillance, mais aussi d'y apporter des modifications, dont la première est terminologique puisqu'il convient désormais d'évoquer la vidéoprotection et non plus la vidéosurveillance. Bien que partiellement censurée par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 10 mars 2011^{Note 6}, elle a été publiée le 15 mars, et a ensuite été précisée par six circulaires du 28 mars dont l'une est relative à la prévention de la délinquance et évoque précisément le système nouveau de vidéoprotection.

2. De la vidéosurveillance à la vidéoprotection, une nouvelle conciliation ?

9. - C'est la section IV de la *Loppsi 2* qui porte sur la vidéoprotection. Le premier article de cette section prévoit que dans tous les textes législatifs et réglementaires, le mot vidéosurveillance est remplacé par le mot vidéoprotection. Évolution sémantique certes, technique également dans la mesure où la vidéoprotection fait référence à des images en temps réel. Le texte prévoit de développer le système : ainsi les finalités pour lesquelles la loi du 21 janvier 1995 autorisait l'implantation par les autorités publiques de caméras sur la voie publique sont étendues à la régulation des flux de transport, la prévention de lieux particulièrement exposés au trafic de stupéfiants ou de trafics illicites, la prévention des risques naturels ou technologiques, le secours aux personnes et la défense contre l'incendie et la sécurité des installations accueillant du public dans les parcs d'attraction.

10. - Le Conseil constitutionnel a censuré deux dispositions relatives à l'installation de ces systèmes et à la possibilité de déléguer leur exploitation. Le texte voté autorisait en effet les personnes morales de droit privé à installer, après information du maire et autorisation du préfet, des dispositifs de vidéoprotection sur la voie publique, afin de protéger les abords de leurs

bâtiments dans les lieux susceptibles d'être exposés à des actes de terrorisme ou à des risques d'agression ou de vol. Il permettait aussi aux autorités publiques ou aux personnes morales de déléguer à des opérateurs publics ou privés l'exploitation de leur système de vidéoprotection via une convention, agréée par le préfet et après information du maire de la commune. Sur cette possibilité de délégation, la Commission nationale informatique et libertés avait noté le risque de sous-traitance externalisée vers des pays tiers, rendant impossible tout contrôle. Selon le Conseil constitutionnel, autoriser « *oute personne morale* » à mettre en oeuvre ces dispositifs au-delà des abords immédiats de ses bâtiments et installations et laisser à des opérateurs privés le soin d'exploiter ces systèmes sur la voie publique et de visionner les images pour le compte de personnes publiques, revient à confier à des personnes privées la surveillance générale de la voie publique et rendre ainsi possible de leur déléguer « *des compétences de police administrative générale inhérentes à l'exercice de la force publique nécessaire à la garantie des droits* ». Le Gouvernement devra repenser les modalités d'assouplissement de la vidéoprotection, dans le respect des principes juridiques fondamentaux^{Note 7}.

11. - Pourtant, en contre-partie de cet assouplissement est proposée une nouvelle garantie : l'extension des pouvoirs de la CNIL. L'autorité pourra, sur demande de la commission départementale de vidéoprotection, du responsable d'un système ou de sa propre initiative, exercer un contrôle pour s'assurer que le système est utilisé conformément à son autorisation et, selon le régime juridique dont il relève, aux dispositions de la *Loppsi 2* ou à celles de la loi *Informatique et Libertés* du 6 janvier 1978. En cas de manquement, la CNIL pourra mettre en demeure le responsable du système de le faire cesser et, si ce dernier ne s'y conforme pas, prononcer un avertissement public. Et, en dernier recours, elle pourra demander au préfet d'ordonner la suspension ou la suppression du système de vidéoprotection. Elle en informera alors le maire de la commune concernée.

12. - Le rôle important et nouveau joué par la CNIL est conforme aux préoccupations récentes de cette autorité. Depuis 2008, dans divers avis, la CNIL a en effet souligné la nécessité du contrôle de la vidéosurveillance par un organisme indépendant. Cet impératif constituait selon elle une exigence fondamentale afin d'asseoir la légitimité du système dans le respect des droits et libertés. Dans le système de vidéoprotection mis en place par la *Loppsi 2*, outre le contrôle des commissions départementales préexistant, le rôle de la CNIL, autorité administrative indépendante, est révélateur. « *Le fait que la CNIL puisse exercer un contrôle sur l'ensemble des systèmes de vidéoprotection représente un progrès considérable* », se réjouit A. Türk, président de ladite autorité. Même si, parallèlement, il s'inquiète du manque de moyens de la CNIL pour assurer ce contrôle. « *Il est évident que la Commission nationale de l'informatique et des libertés ne pourra pas vérifier toutes les caméras en temps réel. Elle devra plutôt définir des stratégies de contrôle pour cibler les différents domaines et technologies. Ensuite, nous devons communiquer nos observations et avertir publiquement les personnes impliquées pour que chacun puisse assumer pleinement ses responsabilités* », précise-t-il. La CNIL réunit différents atouts essentiels pour exercer ce type de contrôles : elle fait preuve de réelles garanties d'indépendance, bénéficie d'une longue pratique des problématiques liées à la vidéoprotection et dispose d'un corps de contrôleurs de métier, juristes et ingénieurs. D'ores et déjà, 150 contrôles ont été programmés au cours de l'année 2011 sur l'ensemble du territoire. Ils permettront d'avoir une vision générale des modalités de mise en oeuvre des systèmes dont les finalités ont été largement étendues. Précisons que la loi a doté la Commission nationale de la vidéoprotection d'un fondement législatif, afin de légitimer sa mission générale de conseil et d'évaluation de l'efficacité de la vidéoprotection ; elle a aussi prévu qu'un membre de la CNIL siègera au sein de cette commission.

13. - Le ministère de l'Intérieur a publié le 5 avril 2011 six circulaires en date du 28 mars présentant les diverses dispositions de la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la **sécurité intérieure**. Deux d'entre elles nous intéressent particulièrement. La première, une circulaire de présentation générale, explique la genèse de la loi et les bienfaits de la politique de **sécurité intérieure** qui se traduit par une baisse continue de la délinquance générale depuis huit ans. Le Gouvernement, satisfait, expose ensuite les grandes orientations stratégiques de sa politique pour les prochaines années, ce qui lui permet de conclure que la *Loppsi 2* va renforcer les outils permettant de lutter contre des nouvelles formes de délinquance, cybercriminalité, pornographie infantine, criminalité organisée, mais également contre la délinquance routière et toutes infractions violentes et collectives commises sur la voie publique et dans les stades. Le Gouvernement désigne expressément dans cette circulaire les nouvelles formes de délinquance comme imposant l'installation de caméras.

14. - Dans une deuxième circulaire adressée aux préfets, le ministre de l'Intérieur précise toutes les nouveautés introduites par la loi en matière de prévention de la délinquance, dont la vidéoprotection. Il est tout d'abord demandé aux services de l'État et à l'ensemble des collectivités territoriales de s'assurer du changement de dénomination. La circulaire rappelle les nouvelles possibilités d'utilisation de la vidéoprotection, tout en soulignant que la possibilité pour les personnes privées d'installer des caméras pour se prémunir contre les agressions et les vols, et non plus seulement contre les attaques terroristes, a été censurée par le Conseil constitutionnel. Ainsi en est-il également de la possibilité de déléguer le visionnage des images à des personnes privées. Il est donc impossible aux préfets « *d'autoriser un système de vidéoprotection destiné à la surveillance de la voie publique si le demandeur de l'autorisation entend déléguer l'exploitation des images à une personne privée* ».

15. - La *Loppsi 2* se veut incitative à l'égard des communes et la circulaire rappelle aux préfets leur rôle en ce domaine. Le but est de réaliser les objectifs du plan d'équipement qui prévoit l'installation de 60 000 caméras sur la voie publique, dans cette perspective, le préfet peut imposer au maire d'engager une réflexion. Trois cas sont prévus : la prévention des actes de terrorisme, la protection des installations d'importance vitale, la protection des intérêts fondamentaux de la nation (par exemple si les locaux d'une mission diplomatique étrangère étaient menacés). Le conseil municipal a alors trois mois pour se prononcer. Dans le cas où la commune donne son accord, les modalités de financement font l'objet d'une convention avec l'État. Et cette disposition s'applique aux établissements publics de coopération intercommunale détenteurs d'un système de vidéoprotection.

16. - Le texte apporte ensuite des précisions sur la procédure d'autorisation, rappelant le rôle fondamental du préfet, après avis parfois de la CNIL et toujours de la Commission départementale de vidéoprotection, excepté lorsqu'il a été informé tardivement qu'une manifestation ou un rassemblement de grande ampleur présente des risques particuliers d'atteinte à la sécurité des personnes et des biens.

17. - Ce sont ensuite les nouvelles modalités de contrôle et de sanction que le ministre juge utile de préciser : outre celui des commissions départementales confirmé et étendu puisqu'elles peuvent désormais accéder aux lieux dans lesquels sont installés les systèmes relevant de leur champ de contrôle, outre celui de la commission nationale de vidéoprotection préexistante mais consacrée au niveau législatif et dont la mission d'évaluation est mise en exergue, c'est le rôle nouveau de la CNIL qui permet au ministre d'inciter les personnes publiques à faciliter la mission de contrôle de cette autorité. Si les commissions départementales peuvent émettre des recommandations et proposer au préfet de suspendre un système non autorisé ou non conforme, si la CNIL peut mettre en demeure le responsable de se mettre en conformité ou proposer au préfet la suspension ou la suppression du système, seul le préfet dispose d'un réel pouvoir de sanction. Dans le cadre de son pouvoir de sanction, la circulaire rappelle expressément aux préfets la nécessité de mettre en place une procédure contradictoire, condition *sine qua non* de régularité.

18. - Assouplir les conditions de la vidéoprotection va à l'encontre du respect de la vie privée, de la liberté d'aller et venir et de manière générale des libertés individuelles. Et il faut admettre que, malgré un contrôle de la CNIL, le système mis en place par la *Loppsi 2* constitue une atteinte supplémentaire aux libertés, d'autant que la circulaire du 28 mars ne mentionne à aucun moment les libertés publiques, fondamentales, individuelles... En aucun cas la vidéoprotection n'est plus respectueuse des libertés individuelles que ne l'était la vidéosurveillance, et la *Loppsi 2* n'augure pas une meilleure conciliation des deux principes. Pour conclure, reprenons ces propos célèbres de Thomas Jefferson, troisième président des États-Unis et auteur de la Déclaration d'indépendance, « *si tu es prêt à sacrifier un peu de liberté pour te sentir en sécurité, tu ne mérites ni l'une ni l'autre* ».

Note 1 *L. n° 2011-267, 14 mars 2011, d'orientation et de programmation pour la performance de la **sécurité intérieure** : Journal Officiel du 15 Mars 2011, page 4582 ; JCP A 2011, 2143 à 2146.*

Note 2 *L. n° 95-73, 21 janv. 1995, D'orientation et de programmation relative à la sécurité : Journal Officiel du 24 Janvier 1995, p. 1249.*

Note 3 *L. n° 2002-1094, 29 août 2002, d'orientation et de programmation pour la **sécurité intérieure** : Journal Officiel du 30 Aout 2002, p. 14398.*

Note 4 *Circ. min. Int., n° IOCD1108861C, 28 mars 2011.* Le 5 avril dernier, le ministère de l'Intérieur a publié six circulaires en date du 28 mars 2011 relatives à la mise en oeuvre de la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la **sécurité intérieure**, *LOPSSI 2*. Une première circulaire fait une présentation générale de la loi, les autres textes présentent les mesures de la *LOPSSI 2* relatives aux pouvoirs de police administrative ; au Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS) ; aux pouvoirs de police judiciaire ; à l'amélioration de la sécurité routière et à la prévention de la délinquance.

Note 5 *D. n° 2007-916, 15 mai 2007 portant création de la Commission nationale de la vidéosurveillance : Journal Officiel du 16 Mai 2007.* Décret qui crée auprès du ministre de l'Intérieur la Commission nationale de la vidéosurveillance, organisme consultatif chargé de donner son avis sur les évolutions techniques et les principes d'emploi des systèmes concourant à la vidéosurveillance.

Note 6 *Cons. const., déc., 10 mars 2011, n° 2011-625 DC, LOPPSI 2 : JCP A 2011, act. 213.* Le Conseil constitutionnel a censuré des dispositions des articles 18, 37-II, 41, 43, 53, 90, 92 et 101 de la loi dont il avait été saisi par les requérants. L'article 18 complétait, en premier lieu, la liste des cas dans lesquels un dispositif de vidéoprotection peut être mis en oeuvre sur la voie publique par des autorités publiques. En second lieu, il assouplissait la mise en oeuvre de tels dispositifs par des personnes morales de droit privé et permettait de déléguer à des personnes privées l'exploitation et le visionnage de la vidéoprotection. Le Conseil constitutionnel a censuré ces dispositions, jugeant qu'elles permettaient de confier à des personnes privées la surveillance générale de la voie publique et ainsi de leur déléguer des compétences de police administrative générale inhérentes à l'exercice de la force publique.

Note 7 Le juge administratif adopte traditionnellement une position similaire : *TA Grenoble, 17 déc. 2010, Union syndicale professionnelle des policiers municipaux : AJDA 2011, p. 750.*