

LA RÉGULATION DES USAGES DE LA VIDÉOSURVEILLANCE URBAINE EN FRANCE

LIMITES JURIDIQUES NATIONALES ET INITIATIVES DÉONTOLOGIQUES LOCALS

“LA REGULACIÓ DE L'ÚS DE LA VIDEOVIGILÀNCIA URBANA A FRANÇA”

“LÍMITS JURÍDICS NACIONALS I INICIATIVES DEANTOLÒGIQUES LOCALS”

Jean-Charles Froment

Professeur de Droit Public – Directeur du CERDHAP

Faculté de Droit de Grenoble

La régulière ascension de la place accordée à la prévention situationnelle¹ dans les politiques de sécurité françaises entraîne celle du recours aux nouvelles technologies de sécurité, et notamment à la vidéosurveillance. La loi N°2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers² confirme cette évolution en en faisant un outil privilégié dans la lutte contre le terrorisme. Si celle-ci constitue un moyen traditionnel des personnes privées d'assurer leur propre sécurité dans les lieux dont ils sont propriétaires, sa mise en œuvre par les collectivités publiques et les gestionnaires d'espace ouverts aux publics ne cesse aussi de se renforcer depuis la loi N° 95-79 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation sur la sécurité (LOPS). Ainsi, selon les statistiques du ministère de l'Intérieur, pour la période 1997-2002, sur 100 autorisations délivrées, 3,5 % concernaient des autorités publiques, dont 472 collectivités territoriales représentant 1173 projets de vidéosurveillance. Plus précisément 257 d'entre elles - correspondant à 561 projets - avaient installé un système de vidéosurveillance sur la voie publique. Ces statistiques doivent cependant être appréhendées avec prudence dans la mesure où d'une part, elles ne concernent que les systèmes soumis à autorisation en vertu de la LOPS et d'autre part, ne rendent pas compte des dispositifs réellement installés et opérationnels³.

¹ *Pratique de la sécurité locale*, Ed. Lexisnexis, Fascicule N°265

² Loi déclarée partiellement conforme par le conseil constitutionnel, sans que celui n'ait été saisi de la constitutionnalité des dispositions relatives à la vidéosurveillance. Cf CC, 19 janvier 2006, Décision N°2005-352 DC, *JORF*, 24 janvier 2006, p. 1138.

³ "Les développements technologiques récents (performance et mobilité des caméras, stockage numérique, liaisons sans fil) ont rendu caduc nombre de systèmes qui sont mal maîtrisés dans leurs conséquences, en termes tant d'organisation des services que de coûts d'exploitation.

Malgré les limites en termes d'efficacité de ces dispositifs révélés par les études d'impact, notamment anglo-saxonnes, disponibles, il n'en demeure pas moins que le recours à la vidéosurveillance par les collectivités territoriales en France ne cesse de renforcer. Le cadre juridique prévu à cet égard mérite d'être étudié d'un peu plus près pour apprécier là encore sa pertinence, son adéquation à l'identité même des systèmes qui se développent et des logiques dans le cadre desquelles elles s'inscrivent. Sur le plan juridique, la réglementation de la vidéosurveillance dans les lieux publics est récente. Elle renvoie, au milieu des années 90, à la consécration par la LOPS d'une logique de la prévention de l'insécurité, c'est à dire de prévention situationnelle. C'est dans ce cadre que le législateur a fixé les conditions dans lesquelles les autorités publiques pouvaient décider de l'installation d'un système de vidéosurveillance, sur la voie publique, ou les responsables de lieux ouverts au public dans leurs espaces. On constate donc que le dispositif prévu ne s'applique qu'aux espaces publics ou ouverts au public, à l'exclusion des espaces privés qui échappent à cette réglementation. Ce dispositif initial vient d'être amendé et complété par l'adoption de la loi N°2006-64 du 23 janvier 2006. Celle-ci est donc l'occasion de réinterroger la conception même de l'encadrement juridique *a priori* actuel de ces dispositifs⁴. Force est alors de constater de nouveau que la lecture juridique de la vidéosurveillance est en réalité assez éloignée des réalités qu'elle recouvre. Tant en effet sur le plan la conception même du régime d'autorisation préalable du préfet que sur celui des logiques et des modes d'organisation de ces dispositifs, le cadre juridique existant nous semble en effet être construit sur des représentations en trompe l'œil qui, à la fois neutralise son efficacité et le conduisent à ignorer certaines problématiques essentielles aujourd'hui de la vidéosurveillance (I). Si bien que nous observons, face au constat de l'insuffisant encadrement par le droit national des usages de la vidéosurveillance, à des initiatives locales de plus en plus nombreuses pour se doter de leurs propres mécanismes de régulation (II).

I/ Un insuffisant encadrement par le droit national des usages de la vidéosurveillance

Cette insuffisance s'exprime principalement à deux niveaux : le caractère apparent de l'autorisation préfectorale préalable à l'installation d'un tel dispositif (A) ; une déconnexion de plus en plus évidente entre le droit national et les enjeux locaux de la vidéosurveillance (B).

A/ L'autorisation préfectorale préalable : un contrôle apparent

Aujourd'hui, certains estiment que pas plus de cinquante villes françaises disposent de systèmes opérationnels réorientés vers la lutte contre la délinquance et les désordres sur la voie publique (contre 550 en Angleterre) et que sur ces 50 villes, une vingtaine seulement serait équipée de dispositifs aux normes de qualité requises sur le plan des technologies, de l'ergonomie et de l'organisation humaine" relève Eric Chalumeau, La vidéosurveillance urbaine: plus qu'un outil, une démarche, *Les cahiers du DSU*, Automne 2003, p. 30

⁴ Nous ne prétendons pas ici procéder à une étude exhaustive de cet encadrement juridique, mais seulement porter l'attention sur certaines des failles ou des omissions de ce dernier.

L'installation d'un système de vidéosurveillance est subordonnée à une autorisation préalable du représentant de l'État dans le département et à Paris, du préfet de police. Si certaines réserves peuvent déjà être formulées relativement au cadre juridique prévu à cet effet, ces limites apparentes (A), ne sont pas forcément les plus importantes. L'analyse de l'identité de l'action publique de sécurité révèle en effet le caractère virtuel dans la pratique du dispositif existant (B).

a. Un contrôle sous réserve

A priori un ensemble de mesures ont été prises pour garantir l'efficacité et la légitimité du contrôle préfectoral. L'autorisation est donnée, sauf en matière de défense nationale, après avis d'une commission départementale de vidéosurveillance (CDV) présidée par un magistrat⁵. La demande d'autorisation doit être préalable à l'installation du système de vidéosurveillance et l'autorisation nécessairement expresse, le législateur ayant écarté la possibilité d'une décision implicite. Toute modification présentant un caractère substantiel (changement d'exploitant du lieu ou de l'établissement, changement d'activité dans les lieux protégés par un système de vidéosurveillance, extension des locaux protégés par vidéosurveillance dès lors que celle-ci excède une part importante de la surface initiale, changement affectant la protection des images, etc.) doit faire l'objet d'une déclaration dont l'absence peut justifier le retrait de l'autorisation, sans préjudice des sanctions pénales. La loi N°2006-64 du 23 janvier 2006 précise renforce encore ce cadre juridique en prévoyant désormais que cette autorisation est délivrée pour une durée de cinq ans renouvelable. Les autorisations délivrées antérieurement à la date de publication de la loi étant réputées délivrées pour une durée de cinq ans à compter de cette date.

Cependant, il reste certaines limites liées aux interrogations relatives notamment au statut et au rôle de la CDV qui ont été initialement formulées et que certaines dispositions nouvelles de la loi N°2006-64 du 23 janvier 2006 renforcent encore. En effet, lors de l'adoption de la LOPS qui a encadré les possibilités d'usage de la vidéosurveillance urbaine, la question de l'autorisation et du contrôle de ces dispositifs avait suscité un vif débat. La Commission Nationale Informatique et Libertés (CNIL) revendiquait sa compétence en considérant que les images enregistrées dès lors qu'elles pouvaient être rapportées à d'autres banques de données nominatives entraient dans cette catégorie. Finalement, le législateur n'a pas retenu une telle interprétation en donnant compétence au préfet pour accorder l'autorisation d'installer ces systèmes, après avis cependant d'une commission administrative, la CDV. La compétence de la CNIL n'a été retenue par le législateur qu'à titre résiduel lorsque les enregistrements visuels sont utilisés pour constituer un fichier nominatif. La loi N°2004-801 du 6 août 2004 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère

⁵ La Commission départementale de vidéosurveillance (CDV) est composée de cinq membres: un magistrat du siège, président ; un représentant du corps des TA et CAA, un maire, un représentant de la Chambre de commerce et d'industrie, une personnalité qualifiée. Ils sont nommés pour trois ans, renouvelables une fois.

personnel et modifiant la loi Informatique et Libertés du 6 janvier 1978 qui a transposé, avec beaucoup de retard, la directive 95/46/CE 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, a modifié partiellement cet état du droit. L'article 15 de la loi N°2004-801 du 6 août 2004 modifie l'article 10 de celle du 21 janvier 1995 en prévoyant désormais que "*les enregistrements visuels de vidéosurveillance qui sont utilisés dans des traitements automatisés ou contenus dans des fichiers structurés selon des critères permettant d'identifier, directement ou indirectement, des personnes physiques, sont soumis à la loi N°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés*". Cette nouvelle disposition conduit à se demander si désormais, dès qu'un organisme public ou privé entrant dans le périmètre de la loi de 1995, utilisera un système de vidéosurveillance ayant recours à un procédé de numérisation des images, il relèvera de la compétence de la CNIL. Si cette dernière indique qu'elle pencherait *a priori* pour une telle interprétation, elle propose, prenant acte du développement de la vidéosurveillance, de retenir "*deux critères "alternatifs" : l'existence ou non d'un procédé de reconnaissance des visages à des fins d'identification ; le rapprochement possible avec des enregistrements d'informations nominatives. Si le dispositif de vidéosurveillance comporte l'une ou l'autre de ces caractéristiques, il doit être soumis à la CNIL*"⁶. Si le premier de ces critères ne pose guère de problèmes d'interprétation, il en va différemment du second. En effet, dans un contexte de multiplication des fichiers nominatifs de toutes natures auxquels ont accès les services de sécurité, ces rapprochements deviennent de plus en plus faciles. Leur seuil reste alors à préciser.

La loi N°2006-64 du 23 janvier 2006 suscite d'autre part de nouvelles interrogations. Celle-ci prévoit en effet une procédure permettant "*lorsque l'urgence et l'exposition particulière à un risque d'actes de terrorisme le requièrent*" au préfet de "*délivrer, sans avis préalable de la commission départementale, une autorisation provisoire d'installation d'un système de vidéosurveillance pour une durée maximale de quatre mois*". La loi organise donc une procédure d'urgence permettant au préfet de se passer de l'avis préalable de la CDV pour autoriser l'installation d'un dispositif de vidéosurveillance. On ne peut que s'interroger, même si certaines précautions sont prises pour en limiter les effets les plus excessifs⁷, sur la légitimité d'une telle procédure. Elle obéit à en effet à la réunion d'une double condition, l'urgence et l'exposition particulière à un risque d'acte de terrorisme, qui semble finalement, dans un contexte de maintien permanent du système d'alerte

⁶ CNIL, 24^{ème} Rapport annuel d'activité 2003, La documentation française, p. 128

⁷ La loi dispose en effet que "*Le président de la commission est immédiatement informé de cette décision. Il peut alors la réunir sans délai afin qu'elle donne un avis sur la mise en oeuvre de la procédure d'autorisation provisoire. Le représentant de l'Etat dans le département et, à Paris, le préfet de police recueillent l'avis de la commission départementale sur la mise en oeuvre du système de vidéosurveillance et se prononcent sur son maintien. La commission doit rendre son avis avant l'expiration du délai de validité de l'autorisation provisoire*".

terroriste et d'une conception de plus en plus floue et subjective de l'urgence⁸, constituer plus une légitimation du recours à une suspension temporaire des garanties formelles de protection des libertés qu'un obstacle à celle-ci. Elle prend place dans ce cadre dans un mouvement plus général de banalisation du recours aux mesures d'exception que confirment d'autres dispositions de la loi⁹.

b. Un contrôle virtuel

Pour autant, à ces premières réserves peuvent en être ajoutées d'autres qui découlent de l'analyse des caractéristiques de l'action publique territoriale de sécurité. Comme nous avons eu l'occasion de l'évoquer, les politiques de sécurité engagées depuis le début des années 80 se sont traduites par un élargissement progressif du partenariat fondant l'élaboration et la mise en œuvre de ces politiques sur une logique de co-production de cette action entre acteurs publics, déconcentrés et décentralisés, et acteurs privés. Le schéma de la gouvernance territoriale de la sécurité est à ce titre souvent mobilisé pour caractériser ces pratiques territoriales. Si pour notre part, nous restons fidèles au schéma de la territorialisation de l'action publique, en constatant que la place des acteurs privés et des citoyens dans cette co-production reste marginale, voire absente, il est en tous cas clair qu'un raisonnement fondé sur une logique de distinction-dissociation entre l'action de l'Etat territorial et celle des collectivités décentralisées pour caractériser ces politiques est obsolète. Celles-ci sont évidemment intégrées et des dispositifs institutionnels (au niveau départemental, le Conseil départemental de prévention et au niveau local, le Conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance) et contractuels (les contrats locaux de sécurité) permettent d'organiser et d'opérationnaliser ce partenariat. Or, l'organisation du contrôle *a priori* du préfet sur l'installation des dispositifs de vidéosurveillance procède encore de ce schéma dépassé en reposant implicitement sur l'idée d'une différenciation entre ces acteurs dans l'exercice de l'action publique et donc la possibilité d'un contrôle juridique de l'Etat sur les décisions des collectivités décentralisées. Dans la pratique, le choix d'installer un dispositif de vidéosurveillance dans une commune relève dans la majorité des cas de décisions partagées entre les autorités étatiques, et notamment l'autorité préfectorale, et les autorités locales, décisions consignées dans les contrats locaux de sécurité dont, et le préfet et le maire vont être signataires, ou dans le cadre d'autres dispositifs partenariaux où, dans tous les cas, l'autorité préfectorale et la police et/ou la gendarmerie nationales auront été associées à la décision. Dans ce contexte, que peut bien signifier l'autorisation donnée par le préfet à l'installation de dispositifs dont il aura lui-même été décisionnaire ? La remarque ne vaut évidemment pas pour le seul champ des politiques publiques de sécurité et interroge de façon générale les représentations actuelles de l'exercice par le préfet et du contrôle de légalité et de nombreux régimes d'autorisation qui n'intègrent pas suffisamment les conséquences des processus de territorialisation de l'action publique.

⁸ CE, Ordonnance du juge des référés du 9 décembre 2005, *Mme Allouache et autres*, No 287777

⁹ Giorgio Agamben, *L'état d'exception*, Seuil, 2003.

Cette autorisation a d'autant moins de portée pratique qu'il est nécessaire de prendre en compte un autre élément qui la limite, à savoir la dépendance fonctionnelle et financière de plus en plus souvent constatée de l'Etat, et des services de police et/ou de gendarmerie nationales, vis-à-vis des moyens opérationnels dans la lutte contre l'insécurité dont sont en mesure de se doter certaines communes. Ce qui est vrai dans le domaine de la sécurité routière et de la police municipale, l'est encore plus en matière de vidéosurveillance. Comme nous le mentionnions, l'installation et surtout l'exploitation de la vidéosurveillance, dans la limite de certaines évolutions technologiques actuelles susceptibles de limiter à l'avenir ces coûts, est très onéreuse. Dans ce contexte, l'Etat n'a que rarement les moyens de s'équiper de ces systèmes à la hauteur des villes les plus riches et en vient à dépendre très rapidement dans son action de leurs moyens. Dès lors, le préfet n'a aucun intérêt à s'opposer à l'installation de systèmes technologiques de ce type dont vont, dans la plupart des cas, directement profiter les forces publiques de l'Etat pour leur action. Le contrôle en sera donc nécessairement d'autant moins rigoureux. Une innovation de la loi N°2006-64 du 23 janvier 2006 permet d'attester de la prégnance aujourd'hui de ces coalitions d'intérêts puisqu'en effet le législateur prévoit que désormais l'autorisation pourra *"prescrire que les agents individuellement désignés et dûment habilités des services de police et de gendarmerie nationales sont destinataires des images et enregistrements. Elle précise alors les modalités de transmission des images et d'accès aux enregistrements ainsi que la durée de conservation des images, dans la limite d'un mois à compter de cette transmission ou de cet accès, sans préjudice des nécessités de leur conservation pour les besoins d'une procédure pénale"*. Cette disposition pourra d'ailleurs rapidement s'appliquer y compris aux systèmes en vigueur, à la fois parce que l'autorisation doit être renouvelée tous les cinq ans - ce qui révèle aussi l'une des motivations possibles de l'évolution de ce régime... -, et parce que la loi indique que *"la décision de permettre aux agents individuellement désignés et dûment habilités des services de police et de gendarmerie nationales d'être destinataires des images et enregistrements peut également être prise à tout moment, après avis de la commission départementale, par arrêté préfectoral. Ce dernier précise alors les modalités de transmission des images et d'accès aux enregistrements"*. Enfin, elle s'accompagne de nouveau d'une procédure d'exception permettant *"lorsque l'urgence et l'exposition particulière à un risque d'actes de terrorisme le requièrent"* que cette décision soit prise sans avis préalable de la CDV¹⁰. L'Etat par ce système, dans le cas où la mutualisation des images ne serait pas prévue et consentie *a priori*, se donne ainsi un moyen d'allouer autoritairement à ses services le bénéfice des moyens mobilisés par les collectivités territoriales. C'est dans tous les cas une ressource supplémentaire donnée au préfet dans le cadre de la négociation préalable des caractéristiques du dispositif de vidéosurveillance retenues.

B/ Une déconnexion évidente entre le droit et les enjeux locaux de la vidéosurveillance

¹⁰ Avec la même précaution : *"Le président de la commission est immédiatement informé de cette décision qui fait l'objet d'un examen lors de la plus prochaine réunion de la commission"*.

L'approche législative et réglementaire de la vidéosurveillance, encore confirmée par la loi N°2006-64 du 23 janvier 2006, témoigne d'une méconnaissance de certains des enjeux actuels des logiques d'utilisation et des problématiques de l'exploitation de la vidéosurveillance. Ainsi, la loi récemment adoptée contribue au maintien, voire renforce, et ne règle dans tous les cas pas, un ensemble de problèmes que soulève au quotidien la décision d'installation (1) et la définition du cadre d'exploitation (2) de la vidéosurveillance.

1. Les enjeux occultés de la décision d'installer un dispositif de vidéosurveillance

Tant sur le plan des finalités que sur celui des technologies mises en œuvre, le droit positif semble s'appuyer sur une conception des usages (a) et de l'identité technique (b) des systèmes de vidéosurveillance réductrice par rapport aux réalités qu'elle recouvre aujourd'hui dans la pratique des villes.

a. Des finalités définies de façon réductrice

L'approche juridique de la vidéosurveillance urbaine demeure encore totalement ordonnée à une logique de protection de la sécurité publique. Ainsi, l'autorisation de mise en place et d'exploitation d'un système de vidéosurveillance est subordonnée à l'appréciation de la conformité de sa finalité aux objectifs fixés par la loi soit, depuis la loi N°2006-64 du 23 janvier 2006 :

- pour les autorités publiques : la protection des bâtiments et installations publics et la surveillance de leurs abords ; la sauvegarde des installations utiles à la défense nationale ; la régulation du trafic routier et la constatation des infractions aux règles de la circulation ; la prévention des atteintes à la sécurité des personnes et des biens ; la prévention d'actes de terrorisme.
- pour les autres personnes morales : soit pour assurer la sécurité des personnes et des biens à la condition qu'ils soient ouverts aux publics et particulièrement exposés à un risque d'agression ou de vol ou susceptibles d'être exposés à des actes de terrorisme ; soit pour assurer la protection des abords immédiats de leurs bâtiments et installations dans les lieux susceptibles d'être exposés à des actes de terrorisme.

Dans tous les cas donc, l'autorisation d'installer un dispositif de vidéosurveillance est subordonnée au fait que celle-ci vise à l'une des finalités évoquées relevant d'objectifs distincts de sécurité. Qu'en est-il alors de l'usage de la vidéosurveillance de la voie publique à d'autres fins que celles identifiées ? Echappe-t-elle à la condition d'autorisation préalable du préfet ou sont-elles *a priori* interdites ? La question n'est pas neutre. Si effectivement, la logique

première d'utilisation de la vidéosurveillance dans les espaces publics a obéi à une logique de sécurité, il apparaît de plus en plus aujourd'hui que, compte tenu des coûts d'investissement et d'exploitation de celle-ci, de nombreuses villes réfléchissent aux moyens de mieux amortir ces systèmes en diversifiant leurs usages. Ainsi, l'utilisation de la vidéosurveillance dans une logique de gestion urbaine de proximité (voirie, entretien, déneigement, contrôle des accès et des sorties des foires et marchés, intervention des services de secours pour les SDF, etc.) est de plus en plus privilégiée par certaines communes. Dès lors, la sécurité n'est que l'une des fonctions parmi d'autres de la vidéosurveillance, laquelle est mise en œuvre dans une perspective pleine et entière de police administrative, c'est à dire intégrant aussi bien des objectifs de sûreté, que de sécurité publique cette fois-ci au sens de prévention des accidents, de salubrité, voire d'agrément, etc. Confiner l'usage de la vidéosurveillance aux fins de la lutte contre la délinquance relève dès lors d'une approche réductrice, en grande partie alimentée par le discours politico-médiatique sur la sécurité, mais au final assez éloignée des potentialités pratiques qu'offre la vidéosurveillance dans la modernisation de la gestion quotidienne d'une ville. Le droit positif de la vidéosurveillance est donc encore aujourd'hui ordonné à une rationalité policière que les usages de la vidéosurveillance démentent et la question dès lors de son adaptation à ces évolutions mériterait d'être posée.

b. Des technologies mal maîtrisées

Le cadre législatif actuel s'applique à tous les systèmes de vidéosurveillance : que le dispositif technique fasse appel aux techniques analogiques ou numériques ; quand il y a un simple visionnage d'images transmises à un poste central, sans dispositif d'enregistrement ; quand il y a transmission et enregistrement des images, sous réserve de la constitution d'un fichier nominatif. Pourtant un ensemble de limites méritent d'être aujourd'hui relevées à cet égard. D'abord, parce que, pour des raisons essentiellement financières, l'administration a adopté une doctrine distinguant télésurveillance et vidéosurveillance en prévoyant que les systèmes non couplés à un moniteur ou encore à un moniteur visible par tous étaient exclus du dispositif. La loi N°2006-64 du 23 janvier 2006 vient de compléter la définition de ce cadre technique en précisant que *"pour pouvoir être autorisés les systèmes de vidéosurveillance installés doivent être conformes à des normes techniques définies par arrêté ministériel, à compter de l'expiration d'un délai de deux ans après la publication de l'acte définissant ces normes"*. Dans l'attente des caractéristiques d'une telle normalisation, on doit là encore observer que le droit prévu et la doctrine du ministère de l'Intérieur demeurent en décalage par rapport à un ensemble d'évolutions susceptibles d'être aujourd'hui constatées dans la pratique. D'abord, le découplage entre vidéosurveillance et télésurveillance ne rend pas compte, là encore souvent pour des raisons de rentabilisation des investissements, de l'association dans les activités des centres de supervision de la vidéosurveillance de nombreuses communes de cette double activité. Ensuite, et surtout, parce que les nouvelles technologies déployées dans le domaine de la vidéosurveillance mettent en échec certains des dispositifs juridiques prévus aux fins de son encadrement. Sans revenir sur le débat

engagé initialement par la CNIL sur la différence fondamentale d'identité entre les dispositifs analogiques et numériques, on peut se demander dans quelle mesure le développement des systèmes de vidéosurveillance "intelligents" (c'est à dire couplés à un système informatique) permettant de programmer *a priori* les types de comportement à identifier¹¹. Ces nouveaux systèmes déplacent nombre d'interrogations sur les libertés, en diminuant certains des risques traditionnels dans ce domaine des dispositifs classiques (allègement de la charge de la surveillance tant sur le plan spatial que temporel, etc.) et en créant dans le même temps de nouveaux risques (risque de stigmatisation discriminante de certaines catégories de la population¹², émergence de nouvelles finalités, disproportion des moyens employés, etc.). Dans quelle mesure dès lors ce type d'évolutions implique un ajustement des procédures formelles prévues pour encadrer *a priori* l'installation et les usages de la vidéosurveillance ?

2. La problématique des modes de gestion de la vidéosurveillance insuffisamment prise en compte

Pour autant, les questions qui semblent aujourd'hui devoir être prioritairement réglées relèvent encore d'autres problématiques, et sont notamment liées aux modes d'exploitation de la vidéosurveillance. Le choix de ces derniers confronte régulièrement les collectivités à des décisions complexes au regard de la diversité des modes d'exploitation envisageables et de leurs conséquences : gestion directe par la police nationale ou la gendarmerie nationale ; co-gestion par la collectivité territoriale et la police nationale ou la gendarmerie nationale ; gestion par la collectivité territoriale avec ou sans déport d'images sur le CIC de la police nationale ou à la gendarmerie nationale ; gestion déléguée à une SEM ou un télésurveilleur privé. Dans certains de ces cas, des difficultés à la fois matérielles et juridiques ne cessent en effet d'être soulevées.

Dans le cas d'une gestion directe par la collectivité territoriale d'abord, la question du choix du service interne chargé d'assurer la supervision de la vidéosurveillance se posera inévitablement. Quand il s'agit de la police municipale, les problèmes sur un plan juridique sont pour l'essentiel réglés, mais d'une part cela confine l'utilisation de la vidéosurveillance dans un cadre plus restreint au regard de la diversification de ses usages dans le cadre de la gestion urbaine de proximité et d'autre part, cela se traduit pour la collectivité par des charges de fonctionnement plus lourdes en obligeant celle-ci à recruter des agents de police municipale supplémentaires et en grevant le service de police municipale de tâches élargies. Si la collectivité fait alors le choix de se

¹¹ Sans évoquer ici les techniques d'identification des personnes qui relèveraient alors de la compétence de la CNIL.

¹² Une étude sur la vidéosurveillance à Lyon (C.Bétin, E.Martinais, M.-C.Renard, Sécurité, vidéosurveillance et construction de la déviance : l'exemple du centre-ville de Lyon, *Déviante et société*, 2003, Vol. 27, N°1, pp. 3-24) a bien montré comment un certain nombre d'images sociales pré-enregistrées dans l'inconscient des opérateurs vidéosurveillance pouvaient conduire ces derniers à accentuer leur contrôle sur certaines catégories de personnes pré-définies, avec le risque non seulement d'un effet de stigmatisation, mais aussi de construction d'un type identifié de délinquance.

doter d'un service spécifique d'opérateurs de vidéosurveillance, alors de nombreuses questions ne manqueront pas de se poser quant aux statuts, aux compétences et l'encadrement de ces métiers émergents et encore mal définis. La délégation régionale Rhône-Alpes du CNFPT a publié en septembre 2005 une étude sur "*Les opérateurs de vidéosurveillance. Etude d'un métier en émergence*"¹³. Elle dresse un bilan des différentes logiques d'emploi des opérateurs de vidéosurveillance à partir de l'analyse de la situation de 23 villes françaises et propose un modèle de référentiel-emploi. Cette étude identifie trois types de conception du travail des opérateurs de vidéosurveillance ("Emergent", "Spécialisé", "Professionnel") en constatant l'hétérogénéité de leurs activités et de leurs compétences, l'éclatement de leurs statuts (agents d'entretien, agents techniques, agents administratifs, contractuels) ainsi que de leurs modalités d'encadrement, en confirmant ainsi les problèmes que cela entraîne sur le plan de leur identité et de leur reconnaissance professionnelles, de leurs rémunérations, de leurs formations, etc. On ne manquera pas aussi de souligner les questions déontologiques suscitées par l'insuffisante professionnalisation de ces nouveaux acteurs de la sécurité et de la nécessité d'une meilleure définition de leurs compétences eu égard à leurs missions, qui les amène notamment à exercer des fonctions de surveillance de la voie publique et à être des interlocuteurs directs des forces de sécurité publiques.

Dans le cas d'une gestion déléguée à une SEM ou à un opérateur privé, d'autres problèmes se font jour dans la mesure où les activités de police sur la voie publique ne peuvent normalement pas faire l'objet d'une délégation de gestion ou d'un marché. En adoptant un raisonnement fonctionnel, on considérera donc qu'un marché d'exploitation de la vidéosurveillance ne peut être passé que pour des finalités qui ne relèvent pas de l'activité de police sur la voie publique, soit au regard de la loi N°95-79 du 21 janvier 1995 modifiée, la protection des installations et bâtiments publics et la surveillance de leurs abords et la sauvegarde des installations utiles à la défense nationale. Le Conseil d'Etat a aussi partiellement précisé cette frontière en considérant que la concession par la ville de Nice à la SEMSAT de la mise en place et de l'exploitation sur son territoire d'un service de télématique, plus particulièrement chargé d'assurer des missions de "télésurveillance" d'édifices publics et de bâtiments privés, de "télégestion" de bâtiments et d'équipements publics ou privés (éclairage, télésignalisation, chauffage, ascenseurs), de "téléassistance" à des personnes âgées ou médicalement dépendantes, de gestion de banques de données urbaines, d'information des services chargés des interventions de sécurité, de secours ou techniques ne lui confiait pas "*des missions relevant du domaine de la police municipale*", mais lui déléguait "*l'exploitation d'un service public à caractère commercial*"¹⁴. Pour autant, dans la pratique, d'une part les activités de vidéosurveillance et de télésurveillance sont de moins en moins dissociées pour des raisons de mutualisation des coûts et d'autre part tendent à s'inscrire, comme on a pu le souligner, dans une doctrine d'emploi plus large, au sein de laquelle les activités de surveillance de la voie publique se noient

¹³ CNFPT Rhone-Alpes Lyon, *Opérateur de vidéosurveillance. Etude d'un métier en émergence*, Septembre 2005.

¹⁴ CE, 20 mars 1998, *Société d'économie mixte de sécurité active et de télématique*, N°157586

dans un problématique plus large de gestion urbaine qui rend de fait les dissociations sur un plan juridique de plus en plus difficiles à opérer. Ainsi, on doit là aussi observer que ce cadre juridique est loin d'être toujours respecté et conduit certaines villes à confier à des entreprises de sécurité privée des missions de surveillance de la voie publique. Ces interrogations prennent encore d'autres expressions aujourd'hui quand certaines villes, toujours pour mutualiser les coûts engagent une réflexion pour étudier dans quelles conditions elles pourraient vendre des prestations de vidéosurveillance et de téléalarme à des clients privés (bailleurs, commerçants, banques...) et ainsi dégager des recettes d'exploitation, mais au risque alors de s'exposer aux règles traditionnelles de la concurrence...

Le développement de la vidéosurveillance confronte donc aujourd'hui les collectivités publiques qui décident de s'en équiper à de nouvelles interrogations et de nouveaux choix que le droit positif ne permet pas aujourd'hui de résoudre et/ou de préciser du fait d'une lecture trop restrictive de l'identité des usages de la vidéosurveillance. En émancipant celle-ci de la seule logique de sécurité et en cessant de la concevoir comme cette recette miracle qu'elle n'est absolument pas dans ce domaine, le législateur et le pouvoir réglementaire pourraient sans doute s'en saisir plus efficacement et répondre de façon plus adaptée à certaines des interrogations qu'elle suscite aujourd'hui dans la pratique.

II - De l'absence de contrôle extérieur aux démarches déontologique spontanées : des initiatives locales de plus en plus nombreuses

Du point de vue de la garantie des libertés non plus, le dispositif français n'est pas satisfaisant. Si formellement, les textes encadrant les usages de la vidéosurveillance assurent la protection des droits privés des individus, l'absence de réel contrôle rend cette protection essentiellement théorique (A). Sans doute est-ce qui explique les initiatives, plus ou moins bien formalisées et plus ou moins effectives, de plus en plus nombreuses de collectivités territoriales pour se doter de leurs propres mécanismes de régulation déontologique des usages de la vidéosurveillance (B).

A/ Des garanties formelles pour les libertés sans contrôle réel

Après avoir très rapidement exposé les principes juridiques généraux encadrent la vidéosurveillance en France (1), nous pourrions constater l'insuffisance des dispositifs de contrôle existant pour en assurer l'effectivité (2).

1. Les garanties formelles prévues par le législateur et le pouvoir réglementaire

Le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 94-352 du 21 janvier 1995, a rappelé que le législateur devait assurer en matière de réglementation de la vidéosurveillance la conciliation "*entre les objectifs de valeur constitutionnelle (de prévention d'atteintes à l'ordre public et de recherche des auteurs*

d'infractions) et l'exercice des libertés publiques constitutionnellement garanties au nombre desquelles figurent la liberté individuelle et la liberté d'aller et de venir ainsi que l'inviolabilité du domicile". Ce principe qui vaut de façon constante en matière d'ordre public implique pour les autorités qui souhaitent installer un dispositif de vidéosurveillance d'une part que sa nécessité soit avérée¹⁵ et d'autre part que son importance soit proportionnelle au risque encouru. Cette exigence de proportionnalité sera notamment appréciée par la commission départementale de vidéosurveillance et le préfet pour vérifier que l'atteinte aux libertés n'est pas excessive au regard du risque encouru. Elle sera aussi l'une des bases essentielles du contrôle du juge si celui-ci est saisi de l'illégalité d'un système de vidéosurveillance.

Le droit à la vie privée est considéré en droit comme un principe à valeur constitutionnelle. Il est aussi consacré en droit européen en vertu de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui stipule que "*Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance*". L'installation d'un système de vidéosurveillance ne doit donc pas porter atteinte à ce droit. C'est pourquoi le législateur a prévu que les opérations de vidéosurveillance de la voie publique devaient être réalisées de telle sorte qu'elles ne visualisent pas les images de l'intérieur des immeubles d'habitation ni, de façon spécifique, celles de leurs entrées. On rappellera à ce titre qu'une infraction de délit d'atteinte à la vie privée est constituée par la fixation, l'enregistrement ou la transmission, sans consentement de l'intéressé, de l'image d'une personne se trouvant dans un lieu privé (Art. 226-1 du Code pénal), mais la jurisprudence indique que cette infraction n'est constituée que lorsqu'il y a une intention de porter atteinte à l'intimité de la vie privée de la personne.

Compte tenu des performances de certains matériels, les caméras ne sont pas toujours et systématiquement implantées sur la voie publique, c'est à dire à la vue de tous. Cela ne fait que renforcer l'importance d'une "*information claire et permanente*" du public. Celle-ci devra répondre aux exigences suivantes (Un format lisible ; Un texte normalement rédigé en français, mais qui peut être simultanément libellé en une ou plusieurs autres langues dès lors que le lieu ou l'établissement concerné est habituellement fréquenté par des personnes ne pratiquant pas le français. Pour éviter le problème de la langue, l'information pourra aussi être réalisée à l'aide de pictogrammes ; Une implantation de l'information mise en œuvre à chaque point d'accès du public et en nombre suffisant pour que la présomption du contrat d'adhésion puisse jouer ; Une information portant à la fois sur l'existence du système de vidéosurveillance et sur l'autorité ou la personne responsable).

¹⁵ La simple évocation d'un risque éventuel, n'est pas suffisante. L'exposition au risque doit être démontrée : isolement ou ouverture tardive (centres commerciaux, stations-service), valeur des marchandises (banques, bijouteries), nature (pharmacies), nombre de clients, indicateurs statistiques pour apprécier le nombre de faits de délinquance commis dans le local ou les lieux concernés, sensibilité du lieu pour la commission d'actes terroristes, menaces formulées, etc.

Hormis le cas d'une enquête de flagrant délit, d'une enquête préliminaire ou d'une information judiciaire, les enregistrements sont détruits dans un délai maximum fixé par l'autorisation qui ne peut excéder un mois.

D'autre part, le droit positif prévoit un droit d'accès, cependant limité à deux finalités : Obtenir un accès aux enregistrements qui concernent la personne qui en fait la demande ; Vérifier la destruction de ces enregistrements. Il s'agit d'un droit direct et personnel : La personne qui l'exerce doit y avoir un intérêt direct et personnel ; Elle doit invoquer un "intérêt" qui ne sera pas obligatoirement un préjudice, mais qui ne sera pas seulement un désir de s'informer ; Ce droit s'exerce personnellement et doit être accompagné d'une demande écrite et signée de la main de la personne intéressée. Le mandataire éventuel ne pourra en aucun cas prendre directement connaissance des images au lieu et place de son mandant. Le refus d'accès opposé par le responsable du système de vidéosurveillance doit obligatoirement être motivé par l'un des motifs indiqués dans la loi : Sûreté de l'État ; Défense ; Sécurité publique ; Déroulement de procédures engagées devant les juridictions ou d'opérations préliminaires à de telles opérations ; Droit des tiers, conçu comme la protection du secret de la vie privée du ou des tiers en cause. Aucun autre motif ne pourra être invoqué.

Enfin, le titulaire de l'autorisation tient un registre mentionnant les enregistrements réalisés, la date de destruction des images et, le cas échéant, la date de leur transmission.

2. De l'absence effective du contrôle extérieur

Cependant, ces principes restent essentiellement formels dès lors que les dispositifs de contrôle susceptibles d'en assurer l'effectivité sont globalement inopérants en France aujourd'hui.

Théoriquement, la commission départementale de vidéosurveillance (CDV) peut à tout moment exercer, sauf en matière de défense nationale, un contrôle sur les conditions de fonctionnement des dispositifs autorisés. Elle émet, le cas échéant, des recommandations et propose la suspension des dispositifs lorsqu'elle constate qu'il en est fait un usage anormal ou non conforme à leur autorisation. D'autre part, en cas de refus d'accès à des enregistrements qui les concernent ou de l'impossibilité de vérifier la destruction des enregistrements ou de toute difficulté tenant au fonctionnement d'un système de vidéosurveillance, les personnes intéressées peuvent saisir la CDV qui pourra déléguer l'un de ses membres pour collecter les informations utiles à l'examen de la demande dont elle est saisie. La réalité est toute autre. Les membres de ces commissions ne sont pas toujours des spécialistes de la vidéosurveillance. Le temps dont ils disposent pour se consacrer à cette fonction est d'autre part insuffisant en raison de leurs activités professionnelles. Enfin, leurs moyens sont très limités. De fait, les CDV exercent principalement une fonction d'instruction des dossiers de demande d'autorisation d'installation des dispositifs de vidéosurveillance adressés aux préfetures, mais elles ne font

que très exceptionnellement un réel travail de contrôle *a posteriori* du respect par ces dispositifs des prescriptions auxquelles ils sont soumis.

Cette situation est d'autant plus problématique que dans le même temps le contrôle juridictionnel sur la vidéosurveillance en France est très faible. En effet, si, jusqu'à présent, le développement de la vidéosurveillance sur les voies urbaines et dans les espaces ouverts au public a suscité les protestations de nombreuses associations de protection des droits de l'homme, il a peu été mis en cause sur un plan contentieux. Les quelques initiatives engagées en ce sens n'ont pas vraiment abouti jusqu'à présent pour diverses raisons. La principale est sans doute que les associations les plus engagées dans la lutte contre la vidéosurveillance, et notamment l'association "Souriez vous êtes filmés", ne se sont pas encore positionnées sur le terrain juridique à cet effet, à la différence de nombreuses autres associations qui font du droit l'une des armes principales de leur mobilisation. De plus, la vidéosurveillance urbaine, dans l'espace public, présente un caractère diffus qui ne la fait pas vraiment ressentir comme une atteinte privée et dissuade jusqu'à présent les actions individuelles engagées à son encontre. Il en va différemment de la vidéosurveillance au travail par exemple qui suscite traditionnellement un contentieux plus abondant. Mais du fait de cette très grande faiblesse du contrôle juridictionnel, les principes de droit positif fixés en matière de réglementation de la vidéosurveillance restent essentiellement formels.

B/ Les initiatives de certaines collectivités territoriales pour assurer elles-mêmes la régulation de l'outil technologique : l'exemple de la ville d'Annecy.

Si la plupart des collectivités territoriales en France se contentent du respect du minimum légal, il est intéressant de relever que certaines d'entre elles ont décidé d'engager une réflexion propre pour essayer de discipliner les usages d'un outil qu'elles savent potentiellement dangereux. On assiste ainsi à des initiatives assez originales de certaines communes pour accompagner la mise en place de cet outil de dispositifs de régulation déontologique de leur emploi. Si dans certains cas, ces initiatives participent d'une simple stratégie de légitimation de cet outil, on ne peut les réduire uniquement à un tel objectif. Elles se traduisent à la fois par l'élaboration de chartes encadrant les usages de la vidéosurveillance (1) ou encore par la création d'institutions *sui generis* visant à en contrôler le fonctionnement (2). Nous nous appuierons plus spécifiquement sur l'exemple de la ville d'Annecy pour illustrer ces démarches.

1. Démarches déontologiques locales

Plusieurs villes en France (Saint Germain en Laye, Lyon, Marseille, Saint-Etienne, etc.) se sont engagées dans l'élaboration de chartes déontologiques locales encadrant leurs usages de la vidéosurveillance. Si l'on définit la déontologie comme un "*ensemble de principes d'action tournés vers les pratiques professionnelles qui rendent possible le service public par la confiance des usagers, les missions définies par la loi et l'acceptation des*

*contraintes collectives*¹⁶., un double objectif peut être identifié dans une telle démarche : la régulation des conduites professionnelles ; la confiance des usagers. Ces deux objectifs revêtent une acuité toute particulière dans le domaine de la sécurité, et plus encore quand celle-ci s'appuie sur un recours renforcé aux nouvelles technologies. C'est pourquoi certaines collectivités territoriales ont souhaité accompagner l'installation d'un système de vidéosurveillance d'une démarche déontologique en garantissant l'usage et reposant sur l'élaboration d'une charte déontologique. Ces chartes s'ils elles ont au minimum pour objet de "codifier" les principaux enseignements des textes et décisions de justice encadrant l'exploitation d'un système de vidéosurveillance en France, visent plus fondamentalement à engager une procédure de délibération démocratique sur les conditions et les limites des usages de la vidéosurveillance.

L'expérience de la ville d'Annecy en France est de ce point de vue assez intéressante et mérite de s'y arrêter plus spécifiquement. Celle-ci s'est donnée pour objectif non pas l'élaboration d'une charte de déontologie, mais d'une charte qualité permettant d'identifier un ensemble de paramètres déterminant des normes de fonctionnement légitime de son dispositif de vidéosurveillance, éventuellement invocables par les usagers eux-mêmes. Cette volonté a résulté d'un audit du fonctionnement de son service de vidéosurveillance qui a révélé un ensemble de situations-problèmes susceptibles de générer des risques en termes à la fois de protection des libertés, mais aussi de limites dans l'efficacité du dispositif. Ainsi, la ville d'Annecy compte un service de quatorze opérateurs de vidéosurveillance dont l'audit a mis en exergue un ensemble de limites :

- La faible préoccupation d'une majorité des opérateurs de vidéosurveillance quant à la nécessité de renforcer l'encadrement déontologique de leur travail ;
- Le contraste entre un accès physique à la salle de supervision vidéosurveillance très précisément régulé et un accès téléphonique aux opérateurs sensiblement moins strict ;
- L'absence d'un cahier de procédures opérationnelles permettant d'encadrer le travail des opérateurs ;
- L'hétérogénéité des pratiques des opérateurs vidéosurveillance en matière de renseignement du Cahier de consignes et de la Main courante informatique ;
- Des relations hétérogènes avec l'environnement professionnel reposant parfois plus sur des affinités interindividuelles que de véritables rapports inter-institutionnels ;
- L'insuffisante exploitation des données recueillies par le service ;
- Des critères de recrutement trop imprécis entraînant un décalage entre les compétences des opérateurs et la de leurs fonctions¹⁷, ainsi que la constitution d'une équipe fortement hétérogène ;

¹⁶ C. Vigouroux, *Déontologie des fonctions publiques*, Dalloz, 1995.

¹⁷ Initialement, le recrutement des opérateurs était essentiellement axé sur leur affectation à des tâches de prévention de la délinquance. Or, la politique assignée au service de vidéosurveillance a sensiblement évolué entre les années 2004-2005. Elle ménage une place

- Les lacunes évidentes de la formation proposée aux agents qui intègrent le service ;
- Une faible motivation des agents liée à la fois à l'absence de perspective d'évolution statutaire dans le court terme et un manque de reconnaissance, etc.

Plus fondamentalement ces problèmes reflétaient les changements affectant les usages de la vidéosurveillance dans cette ville. En effet, le glissement progressif de ces usages, d'une logique de sécurité à une logique de gestion urbaine (dans le cadre de laquelle la sécurité n'est pas abandonnée, mais ne devient plus qu'une tâche à côté d'autres), entraînait un ensemble de mutations dans les représentations de cet outil et des répercussions importantes sur le fonctionnement du service chargé de son exploitation. L'interrogation sur l'évolution des fonctions assignées à la vidéosurveillance agissait ainsi comme un révélateur des limites actuelles de son organisation (protection des libertés, transparence, accessibilité des locaux, codification des pratiques, relations avec les partenaires, exploitation des données, etc.) et du profil des agents (modes de recrutement, compétences, formation, etc.) qui en étaient responsables. De ce point de vue, la situation observée à Annecy, ne lui est pas propre car beaucoup de villes s'interrogent aujourd'hui en France sur les moyens de renforcer et de diversifier les usages de la vidéosurveillance. L'élaboration d'une charte de qualité visant à définir de nouvelles normes déontologiques, organisations et fonctionnelles du service de vidéosurveillance étant de ce fait un moyen de repenser et de redéployer ce service.

b. Des organismes propres de contrôle

Certaines communes ont prolongé ces démarches en se dotant d'une structure institutionnelle chargée de la régulation déontologique du dispositif de vidéosurveillance mis en œuvre. Le comité ainsi mis en place doit alors obligatoirement, pour apparaître légitime, avoir une composition paritaire réunissant des membres de la majorité municipale et de son opposition, ainsi que des représentants de la société civile et notamment des associations protectrices des droits de l'homme. La neutralité de son président est un gage de sa crédibilité. La ville de Lyon a ainsi installé un Comité d'éthique présidé par un Conseiller d'Etat honoraire. L'autorité reconnue à cette institution et sa pérennité en sont alors les meilleures garanties de son efficacité et de sa non-perception comme un simple outil de légitimation de la décision. Le Comité peut être un mécanisme préventif visant à s'assurer de la définition partagée et de la bonne interprétation et application des règles déontologiques d'exploitation de

de plus en plus importante aux tâches de gestion urbaine (dont la « sécurité » est bien entendu une composante essentielle). Cette volonté de réorientation partielle n'apparaît néanmoins pas évidemment dans les recrutements opérés au cours de la période récente. Les avis de vacance de poste ont en effet conservé le même libellé et le même contenu. Le service présenté demeure celui de « la prévention et de la sécurité publique ». Il s'est sans doute créé un décalage entre la manière dont se présente le service et ce qu'il veut, en réalité, être désormais. Le risque est ainsi grand d'un sentiment de frustration entre l'attente des personnes recrutées et le vécu des mêmes personnes après quelques mois d'exercice. Il en va dès lors de l'efficacité du service.

la vidéosurveillance (Élaboration d'une charte déontologique, Définition d'un programme de formation des opérateurs en lien avec les autorités compétentes, Recueil, traitement et relais des doléances des usagers, etc.). Il peut être investi de la responsabilité à la fois du suivi et de l'évaluation du dispositif. Il peut être ainsi conçu comme une structure d'aide à la décision. Il peut être imaginé que le Comité soit saisi pour avis dès lors qu'un projet de modification, d'extension ou de changement d'organisation des conditions de l'exploitation du système de vidéosurveillance est envisagé. Dans ce contexte, le Comité d'éthique joue un rôle carrefour à la fois en assurant et en relayant les informations entre le Maire, le Conseil municipal, le Comité de pilotage du CLS et les usagers. Il permet de mettre en cohérence les actions en ce domaine en assurant la transparence des projets, débats et conditions de mise en œuvre de la vidéosurveillance.

Dans le cas de la ville d'Annecy, la réflexion engagée sur l'élaboration d'une charte qualité s'est accompagnée d'un travail sur les moyens d'organiser un contrôle des nouvelles normes déontologiques, organisationnelles et fonctionnelles consacrées. Le projet était celui de la création d'un comité de pilotage inter-services aux compétences polyvalentes. L'objectif n'était pas de créer une structure institutionnalisée trop lourde et intervenant uniquement à des fins déontologiques, mais une structure réellement opérationnelle intégrant notamment au sein d'autres activités la question de l'encadrement des usages de la vidéosurveillance. Cela supposait une instance souple, pouvant se réunir de façon régulière afin d'orienter le fonctionnement du service vidéosurveillance de la ville d'Annecy. A cet effet, la composition permanente suivante de cette instance a été proposée, avec la possibilité de se réunir selon des formations variables en fonction de l'ordre du jour :

- Le Président : le Maire ou son représentant (l'adjoint en charge des questions de sécurité)
- Le Directeur de la Prévention et de la sécurité publique de la ville d'Annecy ;
- Le Responsable du Centre de gestion urbaine de la ville d'Annecy ;
- Le Directeur des Services techniques de la ville d'Annecy ou son représentant ;
- Le chef de service de la police municipale ;
- Le Commissaire central de la police nationale de la ville d'Annecy ou son représentant ;
- Le chef de corps du Service Départementaux d'Incendie ou de Secours (SDIS) ou son représentant ;

Dans tous les cas, pour l'opérationnalité d'une telle structure, en n'alourdissant pas inutilement sa composition, l'objectif était de lui confier des missions polyvalentes pour assurer la continuité de son action. A cet effet, ce comité de pilotage pouvait assurer les fonctions suivantes :

1. *Une fonction de coordination inter-services permettant à la fois de favoriser l'intégration continue de la vidéosurveillance dans le dispositif*

institutionnel annecien et d'assurer la cohérence des usages de la vidéosurveillance avec l'action des différents services concernés.

2. *Un pouvoir d'orientation et de proposition sur les projets relatifs à la vidéosurveillance (implantation d'une nouvelle caméra, modification de l'organisation du service, définition des priorités d'action, etc.).*
3. *Une fonction d'information, d'orientation et de médiation des usagers.* Le comité pouvait permettre d'assurer la transparence des conditions d'exploitation du système de vidéosurveillance auprès des usagers.
4. *Une fonction d'évaluation du dispositif de vidéosurveillance.* Le comité pouvait être investi de la responsabilité de l'évaluation dite "concomitante" du dispositif, notamment, mais pas seulement, sur la base des indicateurs d'activité élaborés par le responsable du Centre de gestion urbaine.
5. *Une fonction de régulation déontologique de l'exploitation de la vidéosurveillance.* Le Comité ne devait pas être conçu comme une instance de contrôle du Centre de gestion urbaine, mais comme un **mécanisme préventif** visant à s'assurer de la définition partagée et de la bonne interprétation et application des règles déontologiques d'exploitation de la vidéosurveillance (Suivi des prescriptions déontologiques, définition du programme de formation des opérateurs, recueil, traitement et relais des doléances des usagers, ajustement des procédures; etc.).

Compte tenu du contexte propre à la ville d'Annecy et afin d'assurer la régularité et la continuité de l'activité du comité de pilotage de la vidéosurveillance urbaine, il a paru raisonnable de proposer un rythme trimestriel de réunion (à définir en fonction des enseignements de la pratique). Dans cette hypothèse, une réunion pouvait être consacrée annuellement à l'évaluation sur le plan déontologique du fonctionnement du service vidéosurveillance. La formation du comité de pilotage étant alors, lors de cette réunion, être élargie aux représentants suivants :

- Le procureur de la République ou son représentant ;
- Une ou deux personnalités qualifiées (représentant de l'opposition municipale ; représentant d'une association de protection des droits de l'homme).

Enfin, le souci d'institutionnaliser un tel comité impliquait de définir sa place dans l'organisation territoriale du système de sécurité publique. Dans la mesure où la vidéosurveillance avait été initialement définie comme l'un des axes du Contrat local de sécurité, ce comité pouvait être envisagé comme un groupe de travail du Conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) de la ville d'Annecy. Ce positionnement institutionnel ayant le double intérêt de marquer le rattachement du comité à la ville d'Annecy (le CLSPD est présidé

par le maire), tout en l'intégrant dans un dispositif partenarial et ainsi de faciliter la relation à son environnement institutionnel. Le comité de pilotage de la vidéosurveillance étant ainsi amené à rendre compte annuellement de son activité aux instances décisionnelles du CLSPD.

Ces initiatives, si elles restent encore trop récentes et dispersées, pour pouvoir être réellement évaluées du point de vue de leur effectivité et de leur efficacité pratique, méritent cependant d'être relevées et suivies dans la mesure où elles illustrent le renouvellement des problématiques de protection des libertés dans un contexte de développement des technologies. Face en effet aux lacunes des cadres juridiques nationaux, elles témoignent du souci d'acteurs confrontés au quotidien aux questions que suscite le recours à ces nouvelles technologies de mettre en place leurs propres systèmes de régulation de ces outils afin notamment d'en discipliner l'usage.