

Charte pour une utilisation démocratique de la vidéosurveillance

European
Forum *for*
Urban
Security



>>> Préambule

Les systèmes de vidéosurveillance connaissent selon les villes européennes des évolutions d'ampleur et de nature différentes tenant aussi bien aux contextes nationaux et locaux qu'à des considérations politiques, économiques, culturelles et sociales.

L'enjeu de ce projet qui a réuni dix partenaires - villes de Gênes, Rotterdam, Liège, Le Havre, Ibiza, Saint- Herblain, Régions de Veneto et Emilia-Romagna, Polices de Londres et Sussex - et des experts européens était de réaffirmer, malgré ces différences, des points de convergences indéniables. Ces points de convergence sont le socle de ce travail. A travers eux se déclinent des manières de faire et des stratégies de vidéosurveillance.

Le premier point de convergence est la nécessité dans l'élaboration et le fonctionnement des dispositifs de vidéosurveillance d'apporter des garanties visant à assurer le respect de la vie privée des citoyens et des libertés fondamentales. L'article 8 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales stipule à ce titre que :

« Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. »

L'objectif de cette charte est de donner aux citoyens des garanties quant à l'utilisation de ces systèmes parce que la vidéosurveillance :

- Par la surveillance qu'elle exerce sur les espaces peut être de nature à altérer l'expression des libertés individuelles dans ces espaces ;
- Du fait des évolutions technologiques qui la caractérisent est de nature à ouvrir de manière exponentielle le champ des possibles ;
- Est au cœur de débats passionnés laissant émerger des inquiétudes et des craintes ;

Replacer le citoyen au cœur des préoccupations des villes dans le cadre de leur système de vidéosurveillance a été la ligne directrice de ce projet « Citoyens, Villes et Vidéosurveillance ». S'y ajoute le respect et la mise en application d'un droit à l'intimité des citoyens dans l'espace public qui sont des objectifs vers lesquels il faut tendre.

Le deuxième point de convergence est l'exigence de traduire en pratique cet engagement en définissant des modes d'actions permettant de le concrétiser et de lui donner corps.

La charte pour une utilisation démocratique de la vidéosurveillance permet de concilier ces deux points. A travers un ensemble de règles, elle est un engagement auquel s'assignent ses signataires. Elle énonce des principes fondateurs et énumère des mesures concrètes et pragmatiques pour la mise en œuvre de ces principes. L'alliance des deux en fait un outil d'aide à l'action. Cependant, il est des recommandations transversales qui ne sauraient renvoyer à la mise en œuvre d'un principe si fédérateur

soit-il. Les partenaires du projet ont tenu à les mettre en exergue comme des outils méthodologiques. Ces outils sont au nombre de quatre :

- La réalisation d'un diagnostic préalable visant à définir de manière objective les besoins locaux. Ce diagnostic doit aussi permettre d'évaluer la faisabilité d'un projet de vidéosurveillance sur un territoire. Il doit être dans la mesure du possible réalisé par un organe externe ;
- La mise en œuvre d'évaluations périodiques servant d'outil d'aide à la décision et permettant de renforcer ou de modifier le positionnement d'un système de vidéosurveillance ;
- La formation des opérateurs. Les opérateurs de vidéosurveillance constituent la clé de voûte du système. D'eux va dépendre en partie le bon fonctionnement du système. Ces opérateurs doivent être formés aux principes fondateurs de cette charte mais également aux recommandations à mettre en œuvre. Ils doivent également intégrer les objectifs du système. La formation est une exigence de qualité ;
- Une autorité de contrôle doit permettre de vérifier le respect des principes de la charte. La création d'une telle structure locale peut être soit prévue par la loi nationale ou relever d'une démarche volontariste des villes. L'indépendance de cette autorité doit être garantie au mieux ;

Le champ d'application >>> de la charte

Cette charte régit l'élaboration, le fonctionnement et le développement des systèmes de vidéosurveillance publics, c'est-à-dire ceux gérés par les autorités publiques que ces dernières soient nationales, régionales, départementales ou locales. Cependant, les règles qu'elle énonce ont vocation à s'exercer également sur des systèmes de vidéosurveillance privés notamment lorsque l'exploitation de ces derniers peut être dévolue à ces autorités publiques.

Les principes >>> fondateurs

Sept grands principes ont été définis. Ces principes sont complémentaires et ne doivent pas se concevoir les uns par rapport aux autres de manière exclusive. Ils se confortent et se donnent des gages de pérennité.

3) Les différentes jurisprudences existant en la matière

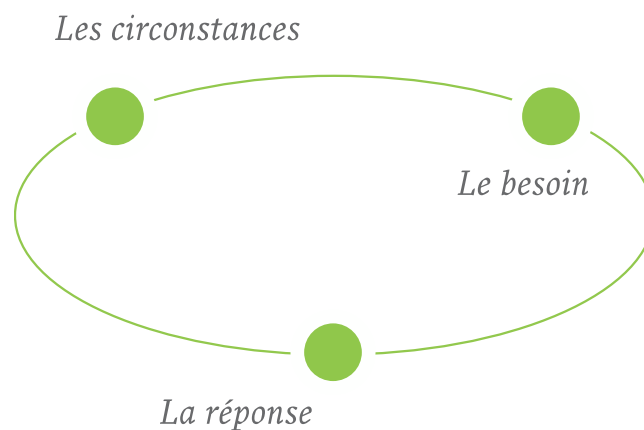
4) Compte tenu des évolutions technologiques, en cas de vide juridique sur une question spécifique, la mise en œuvre du système de vidéosurveillance doit veiller à obéir aux autres principes définis dans la présente charte.

II. Le principe de nécessité



L'installation d'un système de vidéosurveillance ne peut constituer en soi une exigence.

Elle doit se décider à l'aune d'une nécessité. La nécessité renvoie à l'adéquation entre des circonstances et un besoin d'une part, et la réponse que constitue le système de vidéosurveillance d'autre part. C'est ce besoin et ces circonstances qui rendent pertinente la décision et inéluctable l'action. Le principe de nécessité impose de faire clairement apparaître le raisonnement derrière une action et ce qui la justifie. C'est ce principe de nécessité qui sous-tend la décision d'installation d'un système de vidéosurveillance. La nécessité a ainsi une dimension prescriptive. « Nécessité fait loi ». Trois éléments sont constitutifs de ce principe de nécessité :



La conjonction entre les circonstances et le besoin fonde la nécessité de la réponse.

RECOMMANDATIONS / MODES D'ACTION

A- LES CIRCONSTANCES

- Identifier de manière précise à travers un audit ou un diagnostic les problématiques de sécurité et de prévention de la délinquance repérées sur le territoire de la ville;
- Dresser l'état des lieux des ressources locales disponibles et des dispositifs existants permettant de répondre à cette situation de diagnostic;

B- LE BESOIN

- Dégager les besoins issus du diagnostic et de l'état des lieux des potentialités locales. Les besoins doivent être précisés autant que possible car d'eux découleront les futurs objectifs du projet;
- Considérer si d'autres moyens moins intrusifs sont possibles pour répondre à ces problématiques;

C- LA RÉPONSE

- Il faut définir les objectifs et identifier les bénéfiques et les résultats attendus du système. Ces objectifs doivent être traduits en modes de fonctionnement. Il faudra ainsi définir par exemple quelles sont les implications fonctionnelles d'un système de vidéosurveillance qui fait de la prévention de la délinquance;
- Établir le type de système qui peut de manière réaliste permettre à la ville d'atteindre ces objectifs; le système de vidéosurveillance doit être calibré pour répondre de manière pertinente et efficace aux besoins identifiés;
- Les installations de vidéosurveillance ne peuvent être mises en service qu'à partir du moment où les autres mesures, moins intrusives, se sont révélées insuffisantes ou inapplicables (suite à une évaluation) ou que la nature du problème à résoudre soit hors de portée de ces moyens. En tout état de cause, la vidéosurveillance ne doit représenter qu'une partie d'une réponse coordonnée au problème identifié;
- S'autoriser à appliquer un droit de retrait si nécessaire. Les villes doivent pouvoir considérer, sur la base d'une évaluation, que la vidéosurveillance ne relève plus d'une nécessité ou qu'il faudrait un redéploiement des caméras.

III. Le principe de proportionnalité



L'élaboration, l'installation, le fonctionnement et le développement des systèmes de vidéosurveillance doivent respecter une juste mesure.

Le déploiement des systèmes de vidéosurveillance doit être mesuré par rapport à la problématique à laquelle elle souhaite répondre. Cette recherche de proportionnalité est avant tout une question d'adéquation entre les objectifs poursuivis et les moyens mis en œuvre pour les atteindre. Le principe de proportionnalité est donc intimement lié à la notion d'équilibre. Cet équilibre impose que l'organisation de la vidéosurveillance ne puisse constituer la seule réponse de sécurité et de prévention de la délinquance développée dans une ville.

RECOMMANDATIONS / MODES D' ACTIONS

La proportionnalité doit être évaluée à chaque phase et dans chaque modalité du traitement des données, notamment quand il faut définir :

- La taille de l'installation et les capacités techniques des caméras
 - L'organisation technique et humaine doit être adaptée aux stricts besoins. Cela impose d'utiliser une technologie qui permette de répondre aux objectifs assignés sans aller au-delà. L'utilisation d'un système de vidéosurveillance doit être bornée dans le temps et dans l'espace : à un moment et sur un territoire spécifique en réponse à un besoin défini. Assigner une nouvelle fonction au système de vidéosurveillance impose une réflexion sur la nécessité (principe I);
 - Cette installation technique devrait intégrer notamment un système d'occultation des zones privatives par le biais d'un masquage dynamique, car un système de surveillance d'espace public ne peut avoir comme « effet secondaire » la surveillance de l'espace privé. De même, le positionnement et l'orientation des caméras ainsi que leur type (fixe ou mobile) doivent être adaptés à ce besoin;

- La protection des données

Les images capturées par la vidéosurveillance constituent des données à caractère personnel et ainsi elles doivent être protégées au même titre que toutes données personnelles. Cela impose l'adhésion à des règles strictes, régissant l'enregistrement, la conservation, le partage et la suppression éventuelle des images. Il importe de s'assurer que les objectifs sont en adéquation avec :

- la décision de stocker ou non les images ;
- la durée d'une éventuelle conservation des données qui doit de toute façon toujours être temporaire. La durée de conservation doit être limitée au strict nécessaire, bridée et définie par paramétrage dans le système ;
- la protection physique et technique des données personnelles
Il est donc nécessaire de définir les protocoles de gestion des habilitations d'accès et de transmission des images. Il importe d'intégrer dans ces protocoles la démarche « *Privacy by design* » qui suppose que la protection des données personnelles soit prise en compte très en amont, dès la conception même des équipements de vidéosurveillance ;

- Les systèmes de vidéosurveillance doivent trouver leur équilibre et leur proportion dans une politique intégrée de sécurité et de prévention de la délinquance. Ils sont un outil d'une politique de sécurité globale et doivent donc être en cohérence avec les autres réponses mises en œuvre localement.

IV – Le principe de transparence



Toute autorité en charge d'un système de vidéosurveillance doit avoir une politique claire et lisible quant au fonctionnement de son système

La transparence est très liée à la communication. Ce qui est transparent est ce qui se voit de l'extérieur. Ce principe se base donc sur l'information que l'on délivre. Ce principe est essentiel car si la vidéosurveillance peut être considérée comme une technologie restrictive de libertés, elle doit s'accompagner d'une forte information du public. Toute information autour du dispositif, respectant les législations en vigueur, ira dans le sens de ce principe de transparence.

RECOMMANDATIONS / MODES D'ACTION

- L'autorité à l'initiative de l'installation des caméras de vidéosurveillance doit informer clairement les citoyens :
 - sur le projet d'installer un système de vidéosurveillance
 - sur les objectifs de ces caméras ;
 - sur les moyens qui seront engagés pour la mise en place du système ;
 - sur les zones vidéosurveillées. A cet effet, il est nécessaire de recourir à une signalétique visible et reconnaissable avec un pictogramme ;
 - sur les coordonnées du service auquel s'adresser pour toute demande d'information. Ces informations doivent figurer sur les panneaux de signalisation des zones vidéosurveillées ;
 - sur les mesures spécifiques de protection des images enregistrées. Les données créées avec un système de vidéosurveillance doivent être protégées avec un accès restrictif par le biais de mots de passe. Elles doivent uniquement être utilisées pour les fins prévues, par les personnes autorisées et conservées le temps nécessaire. Toute utilisation de ces images enregistrées doit être notifiée dans un registre tenu à jour à cet effet ;
 - sur les autorités qui peuvent être destinataires de ces images enregistrées ;
 - sur leurs droits quant aux images les concernant.
Il s'agit notamment du :
 - Droit d'accès à son image dans le respect du droit des tiers. Ce droit peut être refusé dans les cas d'enquêtes judiciaires ou encore dans des cas de risques liés à la Sécurité et à la Défense nationale ;
 - Droit de vérification de la suppression des images les concernant lorsque la date limite de conservation des images est dépassée.

Ces informations doivent être compréhensibles et exprimées dans un langage clair et intelligible.

- L'autorité en charge du système devra informer les citoyens régulièrement sur ses résultats et l'atteinte des objectifs, en s'appuyant sur les relais de communication habituels. Cela implique une formulation claire des objectifs en amont

et nécessiterait des évaluations du dispositif fondées sur des indicateurs préalablement définis ;

- Il est fortement déconseillé de recourir à des caméras fictives. Cette fausse information est de nature à discréditer le système et à engager la responsabilité des gestionnaires.

V – Le principe de responsabilité

Le droit de surveillance de l'espace public est réservé à des autorités qui doivent être déterminées de manière restrictive. Ces autorités sont responsables des systèmes installés en leur nom.

Les autorités en charge des systèmes de vidéosurveillance sont les garants d'une utilisation légale et respectant la vie privée et les libertés fondamentales de ces systèmes. Leur responsabilité pourra donc être engagée en cas de manquements ou de violations constatées. Les autorités administratives devant lesquelles cette responsabilité peut être mise en jeu doivent être clairement identifiées. Les entreprises privées qui possèdent et gèrent des systèmes de vidéosurveillance visionnant des espaces publics doivent adhérer aux mêmes normes que les autorités publiques.

RECOMMANDATIONS / MODES D'ACTION

- Communiquer les coordonnées du service responsables. Chaque signalétique indiquant la zone vidéosurveillée pourra notamment comporter ces informations ;
- Affirmer l'obligation de confidentialité qui incombe aux gestionnaires du système. Cette obligation pourra être affirmée dans le cadre de la définition d'un règlement intérieur interne ou d'un code de déontologie à l'adresse des gestionnaires du système. Leur responsabilité pourra être engagée en cas de manquements à cette obligation ;
- Recourir à des mesures de sécurité permettant de protéger l'accès à la salle de gestion du système mais aussi de protéger l'accès aux images stockées. Des mesures techniques de contrôles de ces accès doivent être mises en œuvre ;

- Faire connaître les modalités de saisine des autorités administratives chargées de sanctionner tout abus constaté ;
- Mettre en œuvre un mécanisme approprié à la diffusion des informations nécessaires à la compréhension publique de l'utilisation de la vidéosurveillance.

VI – Le principe de supervision indépendante

Des freins et des contrepoids au fonctionnement des systèmes de vidéosurveillance doivent être mis en œuvre par un processus de contrôle indépendant.

Tout contrôle suppose la définition de normes. Ce principe de supervision indépendant permet à travers ces normes d'harmoniser les pratiques dans le sens de la Charte. Ce processus de contrôle indépendant peut prendre plusieurs formes et intervenir à divers moments dans le développement des systèmes. Le « contrôleur indépendant » peut être une personnalité qualifiée ou un organe spécifique composé notamment de citoyens.

RECOMMANDATIONS / MODES D' ACTIONS

- Il est recommandé que cette autorité indépendante soit chargée de fournir, après étude des dossiers, les autorisations d'installation des systèmes de vidéosurveillance ;
- Cette autorité indépendante doit aussi être chargée de veiller à ce que la mise en œuvre et l'usage du système respectant les règles et normes définies.

VII – Le principe d'implication de citoyens

Tout doit être mis en œuvre pour favoriser une implication des citoyens à toutes les étapes de la vie d'un système de vidéosurveillance.

Le principe d'implication des citoyens consiste à donner une voix aux citoyens, à travers différentes formes de consultation, de participation, de délibération et de codécision. Toute nouvelle installation ou l'extension des systèmes de vidéosurveillance devra toujours envisager la participation active des citoyens résidant sur le territoire. Les groupes de discussion ou autres moyens de participation des citoyens doivent être prévus et accomplis à chaque fois que cela est possible. L'implication citoyenne accroît les chances de succès.

RECOMMANDATIONS / MODES D' ACTIONS

- Soutenir la participation des citoyens sur l'identification des besoins dans le cadre du diagnostic préalable à travers par exemple la réalisation d'enquêtes de victimation ;
- Favoriser une implication initiale des citoyens sur l'implantation des caméras quand elle répond à un besoin. Cela peut prendre la forme de marches exploratoires ;
- Rechercher l'acceptation par les citoyens des projets de sécurité globale. Il est recommandé d'organiser des réunions publiques d'information des citoyens permettant de recueillir leur adhésion aux projets de la municipalité ;
- Favoriser la participation des citoyens au contrôle et à l'évaluation du système via des questionnaires de satisfaction ;
- Prévoir un processus encadré et formalisé donnant aux citoyens la possibilité de visiter la salle de contrôle et de gestion du système de vidéosurveillance. Ces visites doivent pouvoir être imprévisibles. Tout refus doit être motivé (par exemple pour raison d'enquête judiciaire en cours). Cette possibilité doit être encadrée de sorte à ne pas mettre en cause le droit des tiers ;
- Renforcer l'engagement des autorités locales à mettre en place un instrument qui permette de manière régulière la participation des citoyens. La création d'une structure locale chargée de veiller à la bonne utilisation du système devra inclure une participation citoyenne active dans la vie et le développement du système.

>>> Perspectives

Les villes signataires de cette charte s'engagent à mettre tout en œuvre pour appliquer ses principes et la diffuser dans leur cadre local et national.

Elles s'engagent à continuer d'échanger sur les adaptations de ce cadre aux évolutions technologiques notamment.

Elles souhaitent qu'un label et une certification européenne soient mis sur pied.

Elles adhèrent à l'idée d'un langage commun envers les citoyens européens qui se traduise par la création d'une signalétique européenne des zones vidéosurveillées.



Panneau type *Dôme*



Panneau type *Caméra*



Légende :

- A : Zone *pictogramme*
- B : Zone texte «*Vidéosurveillance*»
- C : Zone texte «*Mentions légales et éthiques*»
- D : Zone texte «*Espace public*»