



En savoir plus sur ce texte...

JORF n°285 du 7 décembre 1996 page 17835

## CIRCULAIRE

### **Circulaire du 22 octobre 1996 relative à l'application de l'article 10 de la loi no 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité (décret sur la vidéosurveillance)**

NOR: INTD9600124C

Paris, le 22 octobre 1996.

#### 1. Les principes de la loi

1.1. La loi rappelle tout d'abord de manière explicite que les enregistrements visuels de vidéosurveillance ne sont pas de la compétence de la Commission nationale de l'informatique et des libertés instituée par la loi no 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés et plus généralement ne sont pas des informations nominatives au sens de cette loi.

A l'inverse, s'il advient qu'un système de vidéosurveillance est utilisé pour constituer un fichier nominatif, le dossier relève de la C.N.I.L. dans sa totalité.

1.2. L'installation des dispositifs de vidéosurveillance est soumise à un régime d'autorisation préalable donnée par vous-même après avis d'une commission départementale.

Cette autorisation ne vaut qu'au regard de la loi du 21 janvier 1995.

Elle est délivrée sans préjudice d'autres procédures éventuellement applicables (par exemple le code des P ! T, pour les réseaux empruntant la voie publique : conformément à la définition de son article L. 32 (60), les services de vidéosurveillance entrent dans la catégorie des services de télécommunications. Ces services peuvent également être fournis à partir d'un réseau câblé de télédistribution établi en application de l'article 34 de la loi no 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication). 1.3. Des dispositions visent à protéger la vie privée quant à la finalité des installations de vidéosurveillance, quant à l'information des citoyens et à leur possibilité d'accéder à de tels enregistrements et quant à la durée de conservation de ces enregistrements.

#### 2. Le champ d'application de la loi

2.1. La loi s'applique à tous les systèmes de vidéosurveillance :

- que le dispositif technique fasse appel aux techniques analogiques ou numériques ;

- quand il y a simple visionnage d'images transmises à un poste central, sans dispositif d'enregistrement ;

- quand il y a transmission et enregistrement des images, mais seulement dans le cas où ces images ne sont pas utilisées pour alimenter un fichier nominatif. Dans le cas d'une utilisation en liaison avec un fichier nominatif, vous devrez inviter le pétitionnaire à saisir la Commission nationale de l'informatique et des libertés en application de la loi n 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, et informer la C.N.I.L. de l'existence de ce projet (art. 5 du décret). Il n'y a donc pas cumul des deux réglementations.

2.2. Toute caméra ne constitue pas un système de vidéosurveillance.

Un système dans lequel il n'y aurait ni enregistrement ni même une simple transmission des images (lorsque, par exemple, les écrans de visualisation sont installés à la vue de tous) ne sera pas soumis à autorisation, sous réserve de l'appréciation souveraine des tribunaux. C'est notamment le cas des systèmes installés dans certaines boutiques qui permettent au responsable de surveiller les mouvements dans

son magasin tout en servant ses clients.

Par contre une information du public sur l'existence de caméras doit être exigée.

Dans ce cadre et à ces conditions, les commerces de détails ne seront pas nécessairement astreints à constituer un dossier de demande d'autorisation dans le cadre de la loi s'ils utilisent la vidéosurveillance. Au demeurant, l'on ne saurait considérer qu'ils sont, par principe, tous au nombre des lieux << particulièrement exposés à des risques d'agression ou de vol >> au sens de la loi sur la vidéosurveillance (cf. 2.3.2.2).

2.3. La loi s'applique, d'autre part, sous certaines conditions de lieux.

Cette indication détermine la qualité de la personne susceptible de le mettre en oeuvre :

2.3.1. Sur la voie publique.

L'installation d'un système de vidéosurveillance sur la voie publique peut être autorisée à une double condition :

2.3.1.1. Mise en oeuvre par << une autorité publique compétente >>, ou son concessionnaire.

Il faut entendre par là le préfet et le maire, mais également les responsables d'établissements publics (par exemple S.N.C.F., R.A.T.P., hôpitaux) ou services publics (par exemple établissements pénitentiaires) et certains concessionnaires, tels que les sociétés concessionnaires d'autoroutes.

Le critère d'admission est la capacité à exercer un pouvoir de police, pour les systèmes ayant pour finalité la régulation du trafic routier ou la prévention d'infractions aux règles de la circulation, ou la nécessité de sauvegarder la protection des bâtiments et installations publics et de leurs abords, ainsi que la sauvegarde des installations utiles à la défense nationale pour les autres.

2.3.1.2. Finalité limitée à quatre domaines :

- protection des bâtiments et installations publics et surveillance de leurs abords ;

- sauvegarde des installations utiles à la défense nationale ;

- régulation du trafic routier et constatation des infractions aux règles de la circulation ;

- prévention des atteintes à la sécurité des personnes et des biens dans des lieux particulièrement exposés à des risques d'agression ou de vol.

Enfin, il apparaît nécessaire de commenter brièvement la notion de << bâtiments et installations publics >>. Cela recouvre à coup sûr :

- les immeubles appartenant à des personnes publiques ou chargées d'un service public au sens de l'article 322-1 (1o) du nouveau code pénal ;

- les édifices publics au sens de l'article 16 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse ;

- d'une manière générale, les bâtiments ou installations dont la protection est justifiée au regard du principe de continuité du service public.

Quant à la sauvegarde des installations utiles à la défense nationale, il s'agit de toute installation publique ou privée dont la sensibilité est reconnue. La compétence du préfet est pleine et entière dès lors qu'il s'agit d'une installation de vidéosurveillance sur la voie publique.

2.3.2. Dans les lieux et établissements ouverts au public.

L'installation de systèmes de vidéosurveillance peut également être assurée, sans distinction entre les personnes publiques et les personnes privées, sous la double condition que les lieux ou établissements concernés soient à la fois :

2.3.2.1. Ouverts au public.

Pour la jurisprudence, un lieu public est << un lieu accessible à tous,

sans autorisation spéciale de quiconque, que l'accès en soit permanent et inconditionnel ou subordonné à certaines conditions >> (par exemple acquittement d'un droit d'entrée). Voir à ce propos le jugement du tribunal de grande instance de Paris du 23 octobre 1986, Gazette du Palais du 8 janvier 1987, confirmé par l'arrêt de la cour d'appel de Paris du 19 novembre 1986.

2.3.2.2. Particulièrement exposés à des risques d'agression ou de vol.

Les critères d'admission à prendre en compte seront notamment

l'isolement ou l'ouverture tardive (centres commerciaux, stations-service),  
la valeur des marchandises (banques, bijouteries) ou leur nature (pharmacies). Le nombre d'agressions dont a fait l'objet le local ou ce type de local dans l'agglomération ou le département peut également être retenu.

Une installation de vidéosurveillance motivée exclusivement par une

finalité commerciale, fût-elle dans un lieu ouvert au public comme une grande surface, ne rentre pas dans le champ d'application de la loi, pas plus que la surveillance d'un atelier par vidéosurveillance. L'état du droit antérieur en ces cas n'est en rien modifié et la référence au contrat d'adhésion, par une information convenable du public concerné, reste valable. En particulier, s'agissant d'un lieu de travail, l'obligation d'information des salariés via le comité d'entreprise par l'employeur demeure, selon les règles du code du travail, comme le rappelle la loi (art. 10-VI).

Par contre, les casinos entrent bien dans le champ d'application de la

loi, nonobstant l'obligation faite à certains d'entre eux d'installer un système de vidéosurveillance par l'article 69-31 de l'arrêté du 23 décembre 1959 relatif à la réglementation des jeux dans les casinos.

Dans le cas où le lieu de travail est ouvert au public, il y aura

éventuellement cumul des procédures avec celles prévues par la loi nouvelle sur la vidéosurveillance si la vidéosurveillance est motivée par l'une des finalités d'ordre public prévues par la loi du 21 janvier 1995.

Au demeurant, vous observerez que la jurisprudence judiciaire sur la

prise d'images dans des lieux publics condamne nettement l'usage de ces images lorsqu'elle porte atteinte à la vie privée et que les autres situations donnent lieu à des appréciations plus complexes. Autrement dit, tant l'article 9 du code civil que l'article 226-1 du nouveau code pénal ont pour principal effet de construire une barrière au profit de la vie privée, dans les lieux publics comme dans les lieux privés, mais n'interdisent pas nécessairement de manière univoque les prises d'images qui la respectent.

Cela signifie qu'une installation de vidéosurveillance qui vous serait soumise avec une finalité accessoire par rapport aux objectifs de l'article 10 de la loi du 21 janvier 1995 ne serait pas nécessairement prohibée par la loi. Cette appréciation ne sera d'ailleurs pas de votre ressort, mais de celui des juridictions judiciaires. Vous vous attacherez donc à instruire les demandes au regard des seules finalités inscrites dans la loi du 21 janvier 1995, sans vous interdire toutefois une appréciation large des risques :

- d'atteinte à la vie privée ;

- d'insuffisance de l'information donnée au public (y compris sur la ou

les finalités du système).

Je crois utile à ce propos de vous rappeler la doctrine de la

chancellerie sur le délit d'atteinte à la vie privée qui peut être constaté à l'occasion d'une prise d'image : l'infraction est réalisée 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.

En principe, les opérations de vidéosurveillance sont réalisées de telle

sorte qu'elles ne visualisent pas les lieux privés. Néanmoins, si ce principe n'est pas respecté et que l'image d'une personne se trouvant dans un lieu privé est visualisée, l'infraction ne sera réalisée qu'à la condition que cette visualisation ait été réalisée dans l'intention de porter atteinte à l'intimité de la vie privée de la personne concernée.

Par ailleurs, si la personne était informée de l'existence du système de

vidéosurveillance, comme le prévoit la loi, et était donc en mesure de savoir qu'elle était filmée sans s'être pour autant opposée à la fixation de son image, l'infraction ne sera pas réalisée, son consentement étant alors présumé.

En définitive et pour résumer, l'arrêté que vous prendrez s'inscrira

donc dans le seul cadre de la loi du 21 janvier 1995, après un examen de la juste proportion entre les nécessités de l'ordre public et les risques d'atteintes au droit à l'image, même si vous ne pouvez vous prononcer sur les éventuelles finalités accessoires du système, dont la licéité ne sera pas autrement contrôlée que sur le fondement des textes et principes généraux précités sur la protection du droit à l'image.

2.3.3. En dehors de la voie publique et des lieux et établissements ouverts au public, la loi du 21 janvier 1995 ne s'applique pas et vous ne disposez d'aucune compétence de police administrative spéciale. Les règles générales de protection de la vie privée peuvent toutefois trouver à s'appliquer, sous le contrôle de l'autorité judiciaire. Mais il n'y a dans ces cas aucun changement par rapport au droit antérieurement applicable.

2.4. L'instruction conduite par vos services, comme celle de la commission départementale, devra s'attacher à

vérifier que chacune des conditions rappelées ci-dessus est bien remplie et devra apprécier si le degré de risque d'agression ou de vol auquel le lieu est exposé justifie la mise en oeuvre d'un tel système par application du principe de proportionnalité, résultant de l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, selon lequel << Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance >>.

Ainsi, devront faire l'objet d'un refus d'autorisation au titre de la

loi du 21 janvier 1995 des systèmes de vidéosurveillance mis en oeuvre dans des lieux ou établissements publics, ou dans des lieux ou établissements privés ouverts au public, dont il apparaît qu'ils ne sont pas effectivement exposés à des risques particuliers d'agression ou de vol.

Il en ira de même pour les systèmes de prises d'images sur la voie

publique, lorsque le pétitionnaire n'est pas une autorité publique au sens de la loi (cf. 2.3.1.1) ou bien en dehors des finalités limitativement énumérées au premier alinéa de l'article 10-II de la loi du 21 janvier 1995.

Selon le cas, toutefois, il peut se faire que les systèmes ne relevant

pas de cette loi correspondent aux critères de l'article 9 du code civil et de l'article 226-1 du code pénal sur le droit à l'image ou de la loi du 31 décembre 1992 relative à l'emploi, au développement du travail à temps partiel et à l'assurance chômage, pour la protection des salariés sur leur lieu de travail.

Dans l'hypothèse où vous seriez saisis d'une demande concernant un lieu

privé ou un lieu de travail n'ayant pas le caractère d'un lieu ouvert au public, vous ferez part au demandeur qu'il n'y a pas lieu de statuer sur son dossier au titre de la loi du 21 janvier 1995 et vous l'inviterez à se situer dans le cadre juridiquement pertinent.

Sous réserve de l'appréciation souveraine des tribunaux, le fait que des

personnes étrangères à une entreprise puissent pénétrer dans des lieux surveillés par des caméras n'est pas a priori un élément suffisant pour considérer ces lieux comme ouverts au public et justifier d'une déclaration ou d'une demande d'autorisation au titre de la loi du 21 janvier 1995.

C'est en particulier le cas des aires de livraison des grandes surfaces

ou des centres commerciaux.

### 3. La commission départementale

#### 3.1. Composition (art. 7 et 8 du décret).

Composée de cinq membres désignés pour trois ans et dont le mandat est

renouvelable une seule fois, la commission sera présidée par un magistrat du siège ou un magistrat honoraire. Elle comprend :

- un membre du corps des tribunaux administratifs et des cours

administratives d'appel, en activité ou honoraire, désigné par le président de la cour administrative d'appel, lorsque la commission est située dans une ville siège de la cour administrative d'appel, le cas échéant sur proposition du président du tribunal administratif de cette ville, si le président de la cour administrative d'appel entend désigner un membre du tribunal administratif, ou par le président du tribunal administratif dans le ressort duquel la commission a son siège lorsque celui-ci n'est pas situé dans une ville siège d'une cour administrative d'appel ;

- un maire, désigné par la ou les associations départementales des

maires, ou, à Paris, un conseiller de Paris ou conseiller d'arrondissement désigné par le Conseil de Paris ;

- un représentant désigné par la ou les chambres de commerce et

d'industrie territorialement compétentes ;

- une personnalité qualifiée choisie en raison de sa compétence par le

préfet, ou, à Paris, par le préfet de police.

Vous demanderez au premier président de la cour d'appel de vous proposer

le nom d'une personne susceptible d'accepter les fonctions de président de la commission ainsi que celui d'un suppléant.

Vous saisirez de la même manière le président de la cour administrative d'appel ou le président du tribunal administratif.

Dans le cas où il existe plusieurs associations des maires ou plusieurs

chambres de commerce et d'industrie, vous inviterez leurs présidents à rechercher un accord sur un seul nom de titulaire (et un nom pour le suppléant). Dans le cas où un tel accord ne pourrait être obtenu, il vous appartiendra de choisir le représentant de ces associations ou organismes parmi les candidatures qui vous auront été soumises.

Dès réception des présentes instructions, vous voudrez bien entamer les concertations nécessaires à la désignation de chaque membre de la commission afin de pouvoir procéder à l'installation de la commission avant le 31 décembre 1996.

Le texte vous réserve par ailleurs le soin de désigner une personne ainsi que son suppléant, que vous choisirez en fonction de leur compétence.

Le domaine de compétence n'étant pas précisé, vous avez toute latitude pour procéder à ces désignations. Vous pourrez ainsi associer aux travaux de la commission des professionnels dont la compétence ou la connaissance du terrain sera essentielle pour fonder les avis que la commission devra vous donner.

3.2. Rôle de la commission départementale.

3.2.1. L'instruction de la demande d'autorisation.

La commission départementale est consultée sur toutes les demandes d'autorisation de vidéosurveillance et de modification de systèmes existants, à l'exception des systèmes intéressant la défense nationale.

Afin de faciliter sa tâche, il conviendra de procéder à un examen minimum du dossier avant sa transmission à la commission et de vérifier qu'il comporte bien tous les éléments nécessaires à sa compréhension.

La commission peut demander à entendre le pétitionnaire, solliciter des compléments d'informations et, le cas échéant, solliciter l'avis de toute personne qualifiée qui lui paraîtrait indispensable pour l'examen d'un dossier particulier.

Elle rend son avis au préfet, qui n'est pas tenu de le suivre. Le texte n'impose pas de délais, mais il conviendra de veiller à ce que cet avis puisse être rendu en période normale dans un délai maximum de deux mois. Il est à noter que la commission a la possibilité comme vous-même de recueillir l'avis de personnes qualifiées ou de demander des informations complémentaires au pétitionnaire.

Selon le droit commun des commissions administratives, cet avis n'est pas public : cela signifie que les membres de la commission s'engagent à ne pas communiquer tout ou partie de cet avis à des tiers et à ne pas faire état des informations qui auront pu être portées à leur connaissance compte tenu du caractère sensible de certaines d'entre elles au regard de la sécurité des lieux et établissements concernés. Vous veillerez à rappeler cette obligation de discrétion professionnelle dont le respect conditionne la sincérité des déclarations faites par les opérateurs de systèmes de vidéosurveillance.

Par contre, la communication de l'avis à une personne qui en ferait la demande obéit aux règles du droit commun issues de la loi du 17 juillet 1978, y compris les exceptions de l'article 6 de ladite loi motivées par les exigences de la sécurité publique.

3.2.2. La commission départementale, organe de régulation.

La loi précise que << toute personne intéressée peut saisir la commission de toute difficulté tenant au fonctionnement d'un système de vidéosurveillance. Les dispositions du précédent alinéa ne font pas obstacle au droit de la personne intéressée de saisir la juridiction compétente, au besoin en la forme du référé >>. Cela signifie que :

- la saisine de la commission dans ce cadre peut porter non seulement

sur un problème d'accès aux images mais sur toute question liée au fonctionnement du système (ex. : contrôle de la destruction des images) sans toutefois pouvoir porter sur l'existence même du système et la validité de l'autorisation (cette hypothèse ayant été expressément écartée par le Parlement afin d'éviter d'opposer la commission et le préfet et de confondre les voies de droit, la contestation de l'autorisation relevant du recours administratif ou du recours pour excès de pouvoir) ;

- le droit à agir est ouvert aux personnes pouvant justifier d'un intérêt direct et personnel ;

- la notion de difficulté suppose que la personne s'est au préalable adressée au responsable d'un système de vidéosurveillance et qu'elle n'a pas obtenu une réponse satisfaisante à sa demande ;

- toutefois, la consultation de la commission ne constitue pas un

préalable à une éventuelle action devant la justice ; à l'inverse, si la justice est saisie, il serait naturel que la commission évite de statuer en prenant le risque d'une contradiction. Il s'agit en effet d'un recours précontentieux facultatif ;

- en dehors du cas d'une saisine pour une personne intéressée (art. 14

du décret), la loi ne donne pas à la commission un rôle de contrôle et, en particulier, ne lui donne pas la possibilité de se saisir elle-même des conditions de fonctionnement d'un système de vidéosurveillance et de procéder à des enquêtes de sa propre initiative ;

- la commission peut par contre déléguer un de ses membres pour

collecter des informations utiles à l'examen d'une demande dont elle est saisie (art. 15 du décret).

#### 4. Le dossier de demande d'autorisation

##### 4.1. Lieu de dépôt.

Le dossier doit être déposé à la préfecture du lieu d'implantation des

caméras. Dans le cas où il existe un centre de traitement des images éloigné de ce lieu, cela doit être indiqué dans le dossier, mais cela n'affecte pas la compétence du préfet du lieu d'implantation des caméras.

##### 4.2. Composition. - Cas général (art. 1er du décret).

Un dossier complet doit être déposé à l'appui de toute demande

d'autorisation. La composition générale de ce dossier est fixée par l'article premier du décret. Ce dossier doit permettre d'apprécier le bien-fondé de la demande et l'adaptation de la mesure de sécurité constituée par la vidéosurveillance par rapport aux risques encourus et aux autres moyens de protection disponibles.

Les services de l'Etat ne sont pas dispensés de l'obligation d'obtenir une autorisation.

S'agissant de l'information du public, qui doit être en principe assurée

sur place, il ne sera pas systématiquement nécessaire que chaque caméra soit signalée en tant que telle, en particulier pour des raisons de sécurité (cas des banques ou des contrôles routiers) ; mais il y a lieu de faire en sorte que dans tous les cas où une personne peut être filmée, elle soit en situation de s'y attendre et qu'ainsi elle y consente. Un avertissement général pourra donc, le cas échéant, en fonction des circonstances, être jugé suffisant. Les commissions départementales devront éclairer votre appréciation au cas par cas.

Sur les personnes accédant aux images, il n'est pas nécessaire que le

dossier soit exhaustif sur les noms des agents des services concernés. Par contre, il importe que des garanties de procédure soient données sur leur habilitation et leurs règles de comportement, aussi bien en ce qui concerne l'exploitant que les entreprises en charge de la maintenance. Il serait souhaitable que les catégories de personnes accédant aux images, leur formation, leur effectif global soient portés à votre appréciation.

Sur les consignes d'exploitation du système visant à la confidentialité

des images, il s'agira d'apprécier les précautions prises. Par exemple, s'il y a conservation des images, vous vous assurerez de la sûreté du local.

D'autre part, il sera intéressant d'apprécier les consignes données à un personnel de sécurité amené à voir sur l'image la réalisation d'une infraction. Une personne dénuée de qualification judiciaire n'a aucune compétence pour la constater. Elle doit par contre alerter un officier de police judiciaire, faire un rapport, s'assurer de la conservation des images comme élément de l'enquête à venir (cf. Cour de cassation, chambre criminelle, 23 juillet 1992). La qualité des instructions données au personnel d'exploitation sur ces points est importante et vous y veillerez tout particulièrement afin d'éviter des ambiguïtés.

Sur la conservation des images, il importe de souligner qu'elle n'est

pas de droit. Le dossier doit donc comporter une justification de nature à emporter votre conviction. Il vous appartiendra éventuellement de réduire la durée en deçà de celle demandée, voire d'autoriser le système de vidéosurveillance sans conservation d'images dans la mesure où la nécessité de cette conservation ne vous apparaîtrait pas.

##### 4.3. Composition du dossier. - Exceptions.

Les articles 2, 3 et 4 du décret autorisent une présentation simplifiée

en fonction des caractéristiques des lieux à protéger :

- motifs d'ordre public, dans le cas d'un projet présenté pour le compte

d'un service de l'Etat. Seront assimilées en tant que de besoin à cette catégorie les demandes d'autorisations relatives aux systèmes de vidéosurveillance des missions diplomatiques et des postes consulaires ainsi que des

organisations internationales ayant leur siège ou des bureaux en France ;  
- raison pratique, en cas de dispositif mobile ;

- nécessité d'assurer la confidentialité des mesures de protection

(banques et d'une manière générale lieux où sont conservés des biens de grande valeur), étant précisé que dans ce cas le président de la commission pourra déléguer un de ses membres pour s'informer des motifs ;  
- installations intéressant la défense nationale.

Je vous rappelle qu'en matière de défense nationale la commission

départementale n'est pas consultée (art. 10-III de la loi). Cela recouvre les installations de vidéosurveillance implantées sur la voie publique en vue de protéger une installation relevant de la défense nationale, parmi lesquelles notamment les points sensibles au sens des instructions du Secrétariat général de la défense nationale (S.G.D.N.).

Dans tous les cas où une présentation simplifiée sera retenue, les

raisons de cette simplification devront, au moins sommairement, vous être justifiées le cas échéant. Vous pourrez vous adresser au ministre ayant autorité ou tutelle sur l'établissement pour vous faire confirmer la validité de ces motifs. Naturellement, un échange informel et confidentiel peut éviter d'en venir à une procédure aussi lourde. Néanmoins, vous devrez avoir suffisamment d'éléments pour forger votre conviction.

S'agissant des dossiers relatifs aux missions diplomatiques, les

difficultés que vous pourriez rencontrer devront être signalées au service du protocole du ministère des affaires étrangères et vous voudrez bien m'en rendre compte périodiquement.

## 5. Le cas des systèmes existant à l'entrée en vigueur

de la loi (art. 18 du décret)

### 5.1. Obligation de déclaration.

La loi ne distingue pas entre les personnes habilitées à mettre en

oeuvre un système de vidéosurveillance : dès lors qu'ils remplissent les conditions rappelées ci-dessus, tous les systèmes de vidéosurveillance, sans exception, mis en oeuvre à la date d'entrée en vigueur de l'article 10 de la loi du 21 janvier 1995, c'est-à-dire jusqu'au 20 octobre 1996, date de parution du décret d'application de cet article, doivent faire l'objet << d'une déclaration valant demande d'autorisation >>.

L'article 18 du décret précise que cette déclaration devra être

effectuée << conformément aux articles 1er à 5 ci-dessus dans un délai de six mois à compter de la date d'entrée en vigueur du présent décret >>, c'est-à-dire avant le 20 avril 1997.

Dans ce même délai de six mois, le déclarant est tenu de se mettre en

conformité avec les règles de fond énoncées à l'article 10 de la loi du 21 janvier 1995, c'est-à-dire :

- respect des finalités inscrites dans la loi ;

- nécessité d'informer le public de manière claire et permanente de

l'existence du système et des conditions dans lesquelles il peut exercer son droit d'accès aux enregistrements ;

- interdiction de filmer l'intérieur des immeubles d'habitation ou de

manière spécifique leurs entrées ;

- obligation de détruire dans un délai maximum d'un mois les enregistrements éventuels.

Cela signifie qu'un dossier complet devra être déposé en préfecture, et

non une simple déclaration, afin que vous soyez en mesure d'apprécier les conditions de mise en oeuvre du système.

Afin de simplifier la tâche de la commission et celle de vos services,

il pourrait être envisagé, en accord avec le président de la commission, de regrouper sur des listes les déclarations des systèmes existants dont vous serez saisis afin que ces demandes puissent être étudiées globalement et être autorisées par un arrêté unique.

Je vous invite également à préparer le travail de la commission en

définissant une typologie des déclarations reçues au regard de la nature des locaux et des risques encourus. Il reviendra ensuite à la commission de statuer sur l'organisation de son travail. Mais il ne serait pas anormal qu'elle envisage de regrouper l'ensemble des dossiers relatifs à chacune des catégories de locaux dans des séances fixées à l'avance.

Une même séance pourrait être consacrée par exemple à l'ensemble des dossiers relatifs aux services publics de l'Etat, une autre aux dossiers présentés par les établissements financiers, une autre aux dossiers relatifs aux parkings, aux commerces...

Une telle organisation aurait pour avantage de donner à la commission une vue d'ensemble sur un même secteur, lui permettant de passer très vite sur les cas faciles, qui seront sans doute les plus nombreux, pour ne fixer son attention que sur les cas délicats. Cela devrait également faciliter l'élaboration d'une doctrine et l'établissement de références.

Au demeurant, il peut être décidé de n'autoriser un système que pour une durée limitée, ce qui peut être utile dans le cas où l'examen de conformité d'un système existant inciterait à se réserver la possibilité de réexaminer le dossier au terme de la période initiale.

Le dernier alinéa de l'article 18 vous donne cependant un délai d'un an à compter de la date du dépôt de la déclaration pour délivrer votre autorisation. Il importe évidemment de respecter ce délai, sauf à faire naître un refus tacite.

Dans le droit commun, ce délai est de quatre mois. Statuer dans ces délais est essentiel car, à défaut, le pétitionnaire pourrait se voir reprocher le délit prévu à l'article 10-VI de la loi, et encourir les sanctions pénales correspondantes, sous réserve de l'interprétation des juridictions pénales.

## 5.2. Publicité.

Ainsi qu'il est précisé plus loin ( 8.1.2), ces autorisations devront faire l'objet des mêmes mesures de publicité que les autorisations que vous délivrerez pour les nouveaux systèmes, car cette information permet de répondre à l'exigence du dernier alinéa du paragraphe II de l'article 10 de la loi.

## 5.3. Les systèmes de vidéosurveillance mis en place après la date de publication du décret devront faire l'objet d'une demande d'autorisation.

## 6. Points particuliers

### 6.1. Le cas des systèmes de vidéosurveillance dont le champ d'application dépasse le niveau départemental.

Ainsi qu'il a été précisé plus haut (cf. 4.1) le critère de compétence découle du lieu d'implantation des caméras. Si les caméras dépendant d'un même réseau sont implantées sur plusieurs départements (à l'exemple du réseau autoroutier), il conviendra d'organiser une concertation interdépartementale afin d'aboutir à un arrêté commun à tous les départements impliqués. Une seule demande sera déposée à la préfecture du siège de l'établissement demandeur, qui en accusera réception et saisira chacun des préfets des départements concernés par le tracé du réseau. Ceux-ci devront recueillir l'avis de leur commission départementale et le transmettre avec leurs propres observations au préfet coordonnateur.

Pour un réseau ayant son siège dans la capitale, le préfet coordonnateur sera, à Paris, le préfet de police.

L'arrêté interdépartemental devra être publié au recueil des actes administratifs de la préfecture de chacun des départements concernés.

### 6.2. Les restrictions à l'installation de caméras sur la voie publique.

Si l'enregistrement d'images prises sur la voie publique ne peut être réalisé que par les << autorités publiques compétentes >>, le fait qu'un opérateur privé puisse saisir ponctuellement des images de la voie publique ne constituera pas systématiquement une infraction (une caméra implantée dans le hall d'un immeuble ou dans une boutique et dirigée vers la porte d'entrée captera inévitablement des images de la rue).

Par contre, un opérateur privé ne pourra en aucun cas être autorisé à installer des caméras dans le but d'enregistrer des images de la voie publique. L'instruction et les contrôles ultérieurs devront s'efforcer de mettre en évidence la finalité poursuivie par le responsable du système.

Si l'on prend le cas des banques, les caméras implantées en façade extérieure ne pourront visualiser que la portion de trottoir ou de voie publique strictement nécessaire à la protection de l'accès à l'établissement, eu égard à la configuration des lieux.

S'agissant toujours des opérations de vidéosurveillance de la voie publique, l'interdiction de visualiser les images de l'entrée des immeubles d'habitation est une interdiction relative, la loi ne sanctionnant que les prises de vues réalisées << de façon spécifique >>. Par contre, la loi prohibe de manière générale toute prise d'images de l'intérieur des immeubles d'habitation.



### 6.3. Le principe de proportionnalité.

Ce principe a été rappelé à plusieurs reprises au cours du débat

parlementaire. Cela implique, pour les responsables de systèmes de vidéosurveillance mis en oeuvre dans des lieux publics, la nécessité de proportionner l'usage de tels équipements aux risques réellement encourus, compte tenu des circonstances de temps et de lieu, et de choisir en conséquence le nombre, l'emplacement, l'orientation, les caractéristiques des caméras, ainsi que la capacité et la durée de stockage des données.

L'instruction devra faire apparaître l'équilibre ainsi établi et votre arrêté d'autorisation précisera toutes les mesures à prendre pour assurer son respect.

## 7. L'arrêté préfectoral et les délais d'instruction

7.1. Le dépôt d'un dossier formellement complet donne lieu à délivrance d'un récépissé (art. 1er in fine) qui fixe le point de départ des délais visés au point 7.4 ci-dessous et qui précisera la date de réception, un numéro d'inscription permettant le classement des autorisations délivrées et le traitement des demandes ultérieures de modification.

Ce numéro devra être rappelé sur chaque courrier, et notamment en cas de demandes d'informations complémentaires.

Les déclarations des systèmes existants donneront également lieu à

délivrance d'un accusé de réception, avec mention d'un numéro d'ordre et d'une date d'arrivée pour fixer le point de départ du délai d'un an prévu au troisième alinéa de l'article 18 du décret pour prendre votre décision. L'attribution d'un numéro d'enregistrement se fera pour les déclarations dans les mêmes conditions que pour les demandes d'autorisation.

La mise en place éventuelle d'une gestion informatisée du suivi de ces dossiers devra être précédée d'une déclaration auprès de la Commission nationale de l'informatique et des libertés et la création d'un modèle type vous autorisant à saisir la C.N.I.L. d'une déclaration simplifiée est d'ores et déjà envisagée.

7.2. L'autorisation de mettre en oeuvre un système de vidéosurveillance ne peut résulter que d'une décision expresse de l'administration comportant toutes les prescriptions utiles, en particulier quant à la qualité des personnes chargées de l'exploitation du système ou visionnant les images et aux mesures à prendre pour assurer le respect de la loi.

7.3. Le refus exprès d'autorisation doit faire l'objet d'une décision motivée. 7.4. L'absence de réponse de l'administration dans un délai de quatre mois pour une installation nouvelle vaut rejet de la demande et le système de vidéosurveillance ne peut être mis en service.

L'absence de réponse de l'administration dans un délai d'un an pour une installation en exploitation à la date du 20 octobre 1996 vaut rejet de la déclaration valant demande d'autorisation, l'exploitation de l'installation doit être arrêtée.

Toutefois le recours au refus tacite devra rester exceptionnel, la règle étant la décision expresse.

## 8. Les formalités de publicité (art. 16 du décret)

8.1. Les autorisations délivrées par le préfet doivent faire l'objet d'une publication au recueil des actes administratifs de la préfecture, sauf exception justifiée par un motif relevant de la défense nationale.

8.1.1. Au regard des délais de recours, c'est la date de publication de l'autorisation au recueil des actes administratifs de la préfecture qui en constitue le point de départ. Les autres formalités de publicité mentionnées au second alinéa de l'article 16 du décret constituent des modalités complémentaires d'information du public.

8.1.2. Il conviendra d'assurer de la même façon la publicité des autorisations relatives aux systèmes existants au moment de l'entrée en vigueur de la loi. 8.1.3. Dans la pratique, une mention de l'arrêté préfectoral, comprenant les informations suivantes énumérées par la loi devrait répondre aux exigences de publicité :

- date de l'autorisation ;

- adresse du lieu ou de l'établissement protégé par vidéosurveillance ;

- dénomination et coordonnées de la personne ou du service responsable

de la mise en oeuvre (pour l'exercice du droit d'accès).

8.1.4. Vous assurerez la mise à jour de ces listes, en particulier à la suite de l'examen des déclarations de modification de systèmes existants (cf. 10.1 infra) ou de retraits intervenus pour l'un des motifs visés à l'article 2 du décret.

8.1.5. La liste communiquée au maire ne comprend que les informations relatives aux autorisations ayant fait l'objet d'une publicité préalable au Recueil des actes administratifs de la préfecture. Cette communication respecte

donc les impératifs de défense nationale visés au premier alinéa de l'article 16 du décret.

8.2. Vous voudrez bien assurer la plus large publicité à la mise en place de la commission départementale, notamment en direction des professionnels de la vidéosurveillance, en leur rappelant la nécessité d'attirer l'attention des particuliers faisant l'acquisition de ce type de matériel sur leurs obligations au regard de la loi.

## 9. La mise en oeuvre du droit d'accès

Le droit d'accès aux informations enregistrées est réglé par l'article 10-V de la loi et par les articles 14 et 15 du décret.

### 9.1. L'accès est de droit.

Il n'est donc pas nécessaire d'invoquer un préjudice quelconque ni même d'avoir à motiver sa demande : toute personne intéressée, c'est-à-dire ayant un intérêt direct et personnel à agir, peut s'adresser au responsable d'un système de vidéosurveillance :

- afin d'obtenir un accès aux enregistrements qui la concernent ;
- pour vérifier la destruction de ces enregistrements.

### 9.2. Le pouvoir d'appréciation du responsable du système est limité :

- à la vérification de l'intérêt à agir (il doit s'assurer que la personne qui demande à accéder à un enregistrement est bien celle qui figure sur celui-ci) ;
- au respect du droit des tiers.

### 9.3. Tout refus d'accès doit être motivé.

Les motifs de refus sont indiqués dans la loi :

- sûreté de l'Etat ;
- défense ;
- sécurité publique ;

- déroulement de procédures engagées devant les juridictions ou d'opérations préliminaires à de telles opérations ;

- droit des tiers (sous réserve des précisions apportées à ce propos par

le Conseil constitutionnel dans la décision du 18 janvier 1995, reprises à l'article 14 du décret : il s'agira exclusivement de protéger le secret de la vie privée du ou des tiers en cause).

Aucun autre motif ne pourra être invoqué.

### 9.4. Le rôle de conciliation de la commission départementale (cf. le point 3.2.2).

## 10. Questions diverses

### 10.1. Les modifications à déclarer.

De même que l'autorisation d'exploiter un système de vidéosurveillance doit répondre au principe de proportionnalité rappelé ci-dessus, toute modification présentant un caractère substantiel devra faire l'objet d'une déclaration dont l'absence peut justifier le retrait de l'autorisation, sans préjudice des sanctions pénales prévues par l'article 10-VI de la loi.

Sans dresser une liste a priori de ces modifications, il est possible de citer les cas suivants :

#### 10.1.1. Le caractère personnel de l'autorisation.

L'autorisation étant délivrée au nom d'une personne, physique ou morale, et pour une activité précise, le changement d'exploitant de l'établissement constitue une modification qui devra être déclarée.

10.1.2. De même le changement d'activité dans des lieux protégés par un système de vidéosurveillance doit être considéré comme une modification substantielle dont la non-déclaration constitue un motif de retrait de l'autorisation (art. 12 du décret), sans préjudice de la mise en oeuvre des sanctions prévues par l'article 10-VI de la loi du 21 janvier 1995.

#### 10.1.3. Le changement dans la configuration des lieux.

L'extension de locaux protégés par vidéosurveillance devra faire l'objet d'une déclaration en préfecture dès lors que celle-ci excède une part importante de la surface initiale.

10.1.4. Tout changement affectant la protection des images devra aussi être déclaré. Ainsi, un changement de sous-traitant pour l'exploitation d'une installation de vidéosurveillance.

D'une manière générale, l'exigence de déclaration d'une modification ne peut porter que sur les éléments déterminants au vu desquels l'autorisation a été délivrée. Cela ne peut s'apprécier qu'au cas par cas, sans exigence inutile mais sans négligence non plus. Si une modification déclarée paraît de nature à affecter l'autorisation délivrée, celle-ci doit faire l'objet d'une actualisation dans les mêmes formes et selon les mêmes procédures que l'autorisation initiale (passage en commission, notamment).

10.2. Le registre (art. 13 du décret).

La tenue d'un registre est rendue obligatoire comme élément de preuve de la destruction des enregistrements dans les délais fixés par la loi. Ce registre doit pouvoir être présenté par le responsable du système de vidéosurveillance à toute réquisition de l'autorité chargée du contrôle de la régularité du système.

Toutefois aucune forme de registre n'est imposée et il pourra s'agir selon les cas d'un registre papier ou d'un listing informatique.

Le juge pourra seul apprécier la validité de la preuve constituée par le registre produit.

10.3. Contentieux.

Les actes qu'implique la mise en application de la loi sont nouveaux et l'on ne saurait donc préjuger de la jurisprudence sur le partage des compétences entre les deux ordres de juridiction.

Néanmoins, il est possible de présumer (sans épuiser l'énumération des cas possibles) :

a) Que les arrêtés préfectoraux autorisant un système de vidéosurveillance ou ceux qui refusent une autorisation sont des actes administratifs ressortissant des juridictions administratives ;

b) Que les avis de la commission départementale ne font pas grief et ne sont donc pas susceptibles de recours (ils ne sont d'ailleurs pas publics mais peuvent au cas par cas être reconnus comme communicables à un administré) ;

c) Que les refus d'accès aux images sont des actes administratifs ressortissant des juridictions administratives s'ils émanent d'une autorité publique agissant dans le cadre de son pouvoir de police, ce qui sera le cas des décisions prises par les gestionnaires de services publics ou du domaine public ;

d) Qu'à l'inverse un litige individuel avec une personne privée à raison d'un système de vidéosurveillance installé dans un lieu ouvert au public semble devoir ressortir de la compétence des juridictions civiles, y compris en référé.

10.4. Non-applicabilité dans les T.O.M. et à Mayotte.

Conformément à l'article 31 de la loi no 95-73 du 21 janvier 1995

d'orientation et de programmation relative à la sécurité, les dispositions de l'article 10 de cette loi ne sont pas applicables dans les territoires d'outre-mer et la collectivité territoriale de Mayotte.

La prévention des atteintes à la sécurité des personnes et des biens constitue pour le Gouvernement une priorité que ne dément pas une actualité récente et votre rôle en ce domaine est essentiel pour le succès de cette politique. Je vous demande par conséquent de vous attacher personnellement à la mise en oeuvre de cette nouvelle réglementation et de me rendre compte des dispositions que vous aurez prises, afin qu'un bilan puisse en être dressé.

J'insiste pour que vos partenaires au niveau local, tels que les chambres de commerce et d'industrie, les chambres de métiers, soient informés par vos soins et qu'ils trouvent dans vos services des interlocuteurs à même d'expliquer le dispositif mis en place de manière aussi pragmatique que possible.

Vous voudrez bien me faire part, sous le présent timbre, des difficultés que vous pourriez rencontrer pour l'application de la présente circulaire.

Pour le ministre et par délégation :

Le directeur des libertés publiques

et des affaires juridiques,

J.-P. Faugère