



Commission d'accès
à l'information
du Québec

Les règles d'utilisation
de la vidéosurveillance avec
enregistrement dans les lieux publics par les
organismes publics

Juin 2004

TABLE DES MATIÈRES

PRÉSENTATION	1
LE CHAMP D'APPLICATION	1
LA JUSTIFICATION	2
LES RÈGLES D'UTILISATION	3
Les éléments à considérer avant d'opter pour la vidéosurveillance	3
Les règles concernant la collecte des renseignements	4
Les règles concernant la gestion des renseignements	6
La révision périodique de la décision de recourir à la vidéosurveillance	6
L'ADOPTION D'UNE POLITIQUE D'UTILISATION DE LA VIDÉOSURVEILLANCE	7

Présentation

La vidéosurveillance des lieux publics représente un phénomène en croissance au Québec, le développement de nouvelles technologies facilitant l'accès à ce mode de surveillance. De plus, le sentiment croissant d'insécurité dans nos sociétés modernes nous a rendus plus tolérants à la présence des caméras dans les lieux publics. Cette tolérance, comme la technologie, s'est installée graduellement.

Pourtant, le concept même de surveillance renvoie à des méthodes de contrôle des populations associées à des régimes éloignés de notre culture démocratique. Au contraire, les libertés de circulation des citoyens et de réunion pacifique, les droits de chacun au respect de sa vie privée et à la liberté de sa personne, reconnus dans nos lois fondamentales, laissent à penser que l'observation du comportement des individus demeure un geste dérogatoire à nos valeurs démocratiques fondamentales. Ce n'est donc pas sans raison si la surveillance par caméras est devenue une préoccupation pour la Commission d'accès à l'information. Le volet de son mandat concernant la protection des renseignements personnels vise justement à assurer que la collecte de données personnelles, leur traitement et leur conservation respectent la vie privée des citoyens face aux pouvoirs grandissants de l'État.

C'est donc consciente de ses responsabilités que la Commission d'accès à l'information a décidé d'émettre des règles d'utilisation de la vidéosurveillance avec enregistrement. Elles fournissent un cadre d'analyse commun aux organismes publics. Elles ont pour but d'encadrer les prises de décision des organismes publics en leur proposant une démarche qui leur permettra de trouver un juste équilibre entre la protection des renseignements personnels, la vie privée et la sécurité. Cet encadrement devrait être complété par une politique rédigée en conformité avec les présentes règles générales de la Commission.

Le champ d'application

Les règles qui suivent s'appliquent à la vidéosurveillance des lieux publics par des organismes publics.

Les organismes publics sont ceux définis aux articles 3 à 7 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels. Cela inclut, par exemple, les municipalités (incluant leur service de police), les institutions scolaires, les établissements de santé, les organismes responsables du transport en commun.

Le caractère public du lieu découle de son accessibilité orientée vers l'ensemble de la collectivité. On rangera certainement sous le vocable « lieux publics », les rues, les parcs publics, les terrains de jeux, les réseaux de transport public, les aires communes des institutions d'enseignement et des centres hospitaliers, pour ne donner que ces exemples.

Par là même, on comprend que ces règles ne visent pas la surveillance des lieux de travail des employés ou les chambres d'un hôpital, car ces endroits ne représentent pas des espaces collectifs généralement accessibles au public. Il s'agit plutôt, par définition, d'espaces où l'individu s'attend raisonnablement à plus d'intimité et de solitude que dans des espaces publics proprement dits. La destination d'un lieu représente donc aussi un indicateur pertinent pour reconnaître un espace public.

De même, ces règles ne s'appliquent pas à la surveillance utilisée comme une méthode d'enquête portant sur un individu ou des suspects en particulier.

En somme, les règles qui suivent concernent et gouvernent l'observation générale des citoyens par des organismes publics.

La justification

L'utilisation de la vidéosurveillance représente une forme d'intrusion des pouvoirs publics dans la vie des citoyens. Cette intrusion, qui absorbe l'image et le comportement des individus, constitue une atteinte au droit au respect de la vie privée. Cette donnée fondamentale doit demeurer une préoccupation des agents de l'État qui se reflète dans leur décision d'avoir recours à la vidéosurveillance.

L'un des fondements essentiels de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels consiste à contenir et à limiter le pouvoir des organismes publics de recueillir des renseignements personnels sur les citoyens. Ce volet représente justement la traduction concrète du droit au respect de la vie privée consacré par l'article 5 de la Charte des droits et libertés de la personne du Québec.

Pour les fins de la Loi sur l'accès, la vidéosurveillance doit produire des documents qui sont enregistrés et conservés sous quelque forme que ce soit. Cela ne signifie pas pour autant que la surveillance sans enregistrement, utilisée comme le prolongement de la surveillance humaine par des moyens techniques, ne pose aucun problème au regard du respect des droits fondamentaux.

Dès que la vidéosurveillance a pour effet de recueillir sur un support quelconque des renseignements personnels sur des individus identifiables, les organismes publics doivent répondre au critère de nécessité énoncé à l'article 64 de la Loi sur l'accès (« Nul ne peut, au nom d'un organisme public, recueillir un renseignement nominatif si cela n'est pas nécessaire à l'exercice des attributions de cet organisme ou à la mise en œuvre d'un programme dont il a la gestion »).

Dans chaque cas, les institutions doivent être en mesure d'établir que l'objectif poursuivi par l'usage de la vidéosurveillance est suffisamment important pour justifier la cueillette de renseignements personnels. Dans un deuxième temps, l'institution doit ajuster l'ampleur de cette

méthode pour s'assurer que les moyens déployés sont proportionnés à l'objectif qu'elle recherche.

Les règles d'utilisation

Les éléments à considérer avant d'opter pour la vidéosurveillance

- 1) La vidéosurveillance doit être nécessaire à la réalisation d'une fin déterminée.
Elle ne peut être utilisée de manière générale comme un dispositif de sécurité publique. Le problème à régler doit être identifié, récurrent et circonscrit.
- 2) L'objectif recherché par l'usage de la vidéosurveillance doit être sérieux et important.
La prévention de délits mineurs ou la survenance de problèmes occasionnels ne peuvent justifier une intrusion dans la vie privée des personnes. La vidéosurveillance ne doit pas se révéler comme étant une solution de facilité. Les lieux ciblés doivent, notamment, être reconnus comme étant des espaces criminogènes.
- 3) Un rapport concernant les risques concrets et les dangers réels que présente une situation au regard de l'ordre public et de la sécurité des personnes, des lieux ou des biens doit être réalisé.
Ce rapport doit notamment faire état des points suivants :
 - les événements précis, sérieux et concordants qui se sont produits;
 - une identification claire du problème à régler;
 - les exigences concrètes et réelles de sécurité publique en jeu;
 - les lieux ciblés pour la vidéosurveillance et leurs liens avec les motifs invoqués;
 - les objectifs importants, clairs et précis qui ont été identifiés.
- 4) Des solutions de rechange moins préjudiciables à la vie privée doivent avoir été envisagées ou mises à l'essai et s'être avérées inefficaces, inapplicables ou difficilement réalisables.
Selon le problème à résoudre et les lieux concernés, d'autres solutions doivent avoir été expérimentées ou étudiées, notamment :
 - la présence d'agents de sécurité;
 - une patrouille à pied aux endroits névralgiques;
 - l'implication de travailleurs ou de travailleuses de rue;
 - un service d'accompagnement à l'automobile sur demande;
 - un meilleur éclairage de la zone à protéger (rues, parcs, corridors, etc.);
 - un renforcement des portes d'accès;
 - l'installation de grilles protectrices et de systèmes d'alarme ou le marquage des

- objets reliés à un système d'alarme;
- une intervention du personnel de surveillance;
- la formation d'un comité de vigilance.

5) L'impact réel de la vidéosurveillance doit être mesuré.

Une analyse des risques au sujet de la protection de la vie privée a été complétée;
Les avantages et les inconvénients de la mesure doivent être soupesés de même que ses effets potentiellement pervers ou non désirés, comme le déplacement de la criminalité.
L'efficacité de la mesure pour corriger la situation doit être probante.

6) L'organisme public doit s'assurer de la légitimité de ses objectifs de sorte que la finalité de la vidéosurveillance ne puisse être détournée ou déformée.

Par exemple, la vidéosurveillance ne doit pas servir :

- à catégoriser ou hiérarchiser des groupes de personnes;
- à établir des distinctions selon l'appartenance raciale, religieuse, politique ou syndicale ou les comportements sexuels des individus;
- à étudier le comportement humain en vue d'exercer un contrôle sur ces personnes.

7) La finalité de la vidéosurveillance doit être transparente et explicite.

Les populations concernées doivent être consultées et impliquées avant la prise de décision. L'utilisation de la vidéosurveillance doit avoir été approuvée par les autorités imputables de l'organisme public.

8) La vidéosurveillance doit être considérée avec au moins un des éléments énoncés à la règle 4 ou son équivalent.

Les règles concernant la collecte des renseignements

9) L'organisme public doit désigner au départ une personne responsable de la collecte, de la conservation et de la communication des données recueillies au moyen de la vidéosurveillance.

Cette personne doit s'assurer, à toutes les étapes, que les présentes règles sont respectées.

10) La vidéosurveillance doit être ajustée au besoin et adaptée à la situation. L'organisme public doit circonscrire son usage.

Les périodes de surveillance et, éventuellement, d'enregistrement, l'espace visé et la manière dont se déroulera l'opération doivent être conçus de manière à minimiser les effets de la vidéosurveillance et à préserver le mieux possible la vie privée des citoyens.

- 11) La vidéosurveillance doit être utilisée uniquement lors d'événements critiques et pour des périodes limitées.

L'utilisation des caméras et l'enregistrement doivent être circonscrits à des heures de la journée et à des périodes de l'année précises correspondant aux moments forts où se produisent habituellement les crimes. À titre d'exemple, s'il est établi que les infractions sont perpétrées la fin de semaine, en soirée ou la nuit, ou lors de fêtes publiques ou d'événements précis, la vidéosurveillance ne doit pas s'étendre au-delà de ces périodes.

- 12) Seuls les enregistrements nécessaires doivent être effectués.

Lorsqu'une personne peut visionner de façon permanente l'image captée par une caméra, elle doit attendre d'avoir des motifs raisonnables de croire qu'une infraction va être commise pour démarrer l'enregistrement.

Si personne ne peut visionner de façon continue les écrans, les bandes enregistrées doivent être détruites dès qu'elles ne sont plus nécessaires.

- 13) La disposition des caméras et le type de technologie utilisée doivent minimiser les effets de la vidéosurveillance sur la vie privée des gens.

Les caméras ne doivent pas être dirigées vers des endroits privés, tels une maison, des fenêtres d'immeubles, des salles de douche, les cabinets de toilette ou les vestiaires. À cette fin, la nouvelle technique informatique de masquage des lieux doit être retenue pour éviter une prise de vue d'endroits privés ou d'endroits qui ne sont pas concernés par la vidéosurveillance.

Les angles de vue, le type de caméras, la fonction zoom ou arrêt sur images doivent être évalués en fonction des finalités recherchées et des moyens appropriés pour atteindre ces finalités. Il en est de même de l'utilisation d'un équipement muni d'une connexion avec un centre d'alerte ou d'intervention.

- 14) Les personnes assurant le fonctionnement des appareils doivent être bien au fait des règles visant à protéger la vie privée.

Les personnes doivent avoir reçu la formation appropriée et connaître les limites imposées par la loi en matière de protection de la vie privée avant d'agir à titre d'opérateur. Il en va de même pour les tierces parties, soit celles ne relevant pas directement de l'autorité de l'organisme, notamment impliquées par contrat dans la vidéosurveillance.

- 15) Le public visé par cette surveillance doit être informé par tout avis approprié.

Des avis doivent annoncer de manière non équivoque que l'endroit fait l'objet de vidéosurveillance avec enregistrement.

Ces avis doivent :

- être placés à des endroits visibles, à une distance raisonnable du lieu surveillé et être d'un format requis par le contexte spatial;
- mentionner l'objet de la vidéosurveillance et le nom de la personne responsable.

Les règles concernant la gestion des renseignements

- 16) Les équipements utilisés pour l'enregistrement et les enregistrements doivent être protégés.

Le matériel enregistré doit faire l'objet de règles précises de conservation en sorte que la confidentialité des données soit protégée.

Des mesures de sécurité doivent être mises en place afin de restreindre l'accès au poste de visionnement et aux enregistrements aux personnes expressément autorisées à cet effet.

Un nombre limité de personnes autorisées peuvent accéder aux locaux hébergeant les équipements et visionner les enregistrements.

- 17) L'utilisation des enregistrements doit être limitée.

Sous réserve des exceptions prévues à la Loi sur l'accès, les enregistrements ne doivent pas être communiqués à des tiers. À cet égard, l'interconnexion des systèmes de surveillance, que ce soit par Internet ou autrement, constitue une communication à un tiers.

Les enregistrements ne doivent pas faire l'objet d'associations d'images et de données biométriques, notamment à l'aide de logiciels de consultation automatique d'images ou de la reconnaissance faciale.

Les enregistrements ne doivent pas être appariés, couplés ou partagés avec d'autres fichiers, ni servir à constituer des banques de données.

- 18) Les supports d'enregistrement doivent être pris en compte dans le calendrier de conservation.

Les supports d'enregistrement doivent être numérotés et datés par site ayant fait l'objet d'une surveillance.

Mis à part les exigences judiciaires et les enquêtes policières ou administratives, les enregistrements sont effacés ou détruits dès que leur conservation n'est plus nécessaire.

- 19) Une personne a droit d'accès aux renseignements la concernant.

Cette personne a droit d'accès aux enregistrements effectués conformément à la Loi sur l'accès.

La révision périodique de la décision de recourir à la vidéosurveillance

- 20) L'organisme public doit revoir périodiquement (au minimum sur une base annuelle) la nécessité de ses choix en matière de vidéosurveillance.

À cet effet, les aspects suivants doivent être pris en considération :

- les motifs de départ existent toujours;
- les résultats escomptés sont atteints. Sinon, l'organisme public doit s'interroger sur les effets réels du procédé;

- les conditions d'utilisation sont toujours adéquates et adaptées à la situation;
- la pertinence du type de caméras utilisées ainsi que leur nombre;
- une solution de rechange plus appropriée et compatible avec le droit au respect de la vie privée n'est pas maintenant envisageable;
- le cas échéant, le nombre d'heures d'enregistrement par jour ainsi que des périodes d'enregistrement pendant la semaine ou l'année.

L'adoption d'une politique d'utilisation de la vidéosurveillance

Les organismes publics devraient se doter d'une politique d'utilisation de la vidéosurveillance avec enregistrement dans les lieux publics à la lumière des présentes règles.

Cette politique devrait notamment définir le mécanisme de consultation du public avant de procéder à l'utilisation de la vidéosurveillance.