



**Commission d'accès
à l'information
du Québec**

CONSULTATION PUBLIQUE

**L'UTILISATION DE CAMÉRAS DE SURVEILLANCE
PAR DES ORGANISMES PUBLICS
DANS LES LIEUX PUBLICS**

SOMMAIRE DU BILAN DE LA CONSULTATION PUBLIQUE

Juin 2004

Les caméras de surveillance dans les lieux publics font maintenant partie du paysage urbain au Québec. Profitant du sentiment d'insécurité, peu coûteuses et faciles d'installation, les caméras connaissent un engouement appréciable. Est-ce qu'une société démocratique comme la nôtre peut y demeurer insensible?

En 1992, la Commission d'accès à l'information (la « Commission ») aborde la question de l'utilisation des caméras de surveillance. La première étude de cas repose sur une plainte déposée contre la Ville de Sherbrooke. Par la suite, la Commission commente l'utilisation de la vidéosurveillance au Sommet des Amériques tenu à Québec en 2001. L'année suivante, elle rédige les *Règles minimales d'utilisation des caméras de surveillance* (les « Règles minimales ») qu'elle adopte au printemps 2002 avant de se lancer à l'été dans l'enquête sur l'utilisation d'une caméra par la Ville de Baie-Comeau.

Une Commission et une consultation

Une caméra de surveillance capte des images et parfois des sons qui proviennent des personnes filmées. Ces dernières informations, lorsqu'elles sont enregistrées, deviennent des renseignements personnels visés par la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels¹ (la « Loi »). En effet, des renseignements qui permettent d'identifier une personne, même indirectement, se qualifient de personnels et confidentiels au même titre qu'un numéro d'assurance sociale.

Étant l'organisme responsable d'appliquer les lois sur la protection des renseignements personnels au Québec, la Commission a pris l'initiative d'amorcer le débat en tenant une consultation publique sur l'utilisation des caméras de surveillance. Elle a choisi de centrer ses efforts sur l'utilisation des caméras de surveillance par les organismes publics² dans les lieux publics³.

Ainsi, trois raisons principales ont poussé la Commission à tenir cette consultation : dresser le bilan de la situation en ce qui concerne l'utilisation des caméras de surveillance par les organismes publics québécois (un sondage non scientifique a été réalisé à l'hiver 2003 auprès des ministères, municipalités, écoles, services de police, établissements de santé et des réseaux de transport en commun), amorcer une réflexion sur les enjeux qui s'avèrent à ce jour inexistantes en matière de vidéosurveillance par les organismes publics et dégager des éléments de solution qui serviront à établir des critères ou une politique québécoise en la matière.

¹ L.R.Q., c. A-2.1.

² Article 3 de la Loi. Sont des organismes publics : le gouvernement, le Conseil exécutif, le Conseil du trésor, les ministères, les organismes gouvernementaux, les organismes municipaux, les organismes scolaires et les établissements de santé ou de services sociaux.
Sont assimilés à des organismes publics, aux fins de la présente Loi : le lieutenant-gouverneur, l'Assemblée nationale, un organisme dont celle-ci nomme les membres et une personne qu'elle désigne pour exercer une fonction en relevant, avec le personnel qu'elle dirige.
Les organismes publics ne comprennent pas les tribunaux au sens de la Loi sur les tribunaux judiciaires (chapitre T-16).

³ Dans le sens ordinaire des mots, un lieu public est un endroit « à l'usage de tous, accessible à tous. ».

Au total, 21 organismes et individus ont exprimé leurs opinions et idées sur des questions avancées par la Commission, dont 16 ont présenté et défendu de vive voix leur point de vue au mois de septembre 2003 devant le commissaire responsable de cette consultation, M^e Michel Laporte.

La situation au Québec

La vidéosurveillance fait partie des méthodes de surveillance d'organismes publics québécois depuis déjà 28 ans. Le sondage effectué par la Commission a permis de dénombrer que les organismes répondants utilisaient près de 5 000 caméras dans la province. Il appert que ce nombre risque d'augmenter avec le temps. D'ailleurs, les représentants de l'industrie de la sécurité évaluent que le marché de la surveillance par caméra croît approximativement de 10 % par année et que pratiquement tous les nouveaux bâtiments d'importance érigés au Québec comprennent un câblage permettant l'installation et l'utilisation de caméras.

L'utilisation d'un nombre aussi grand de caméras de surveillance, passablement inférieur aux 2,5 millions de caméras en opération en Angleterre, est liée principalement à la sécurité du public et des biens ainsi qu'à la prévention du crime. Ainsi, la population semble ne pas s'opposer à l'utilisation de caméras de surveillance lorsque le but visé touche la sécurité publique, la défense ou la sûreté de l'État, mais seulement quand il s'agit d'un risque réel, concret et important.

Toutefois, on observe que les citoyens ne sont pas toujours sensibilisés à ce phénomène et à ses impacts, même s'il y a atteinte à leurs droits et au respect de leur vie privée. La Cour suprême du Canada a déjà établi que le droit à l'image est une composante intrinsèque du droit à la vie privée, tel qu'il a été défini dans la Charte des droits et libertés de la personne⁴. Il importe donc de préserver, dans une société démocratique et ouverte, la liberté d'agir et de circuler.

Malgré le nombre imposant de caméras en Angleterre, en France, en Allemagne et aux États-Unis, les études faites préalablement à l'installation des caméras sont peu nombreuses tout comme les analyses faisant ressortir les impacts qu'elles ont eus sur le taux de criminalité. Selon différentes sources, la surveillance par caméra donne un faux sentiment de sécurité et ne contribue pas réellement à la diminution des crimes. Par exemple, au Sommet des Amériques de 2001, les caméras de surveillance n'ont pas permis de dissuader les auteurs d'actes de vandalisme et de restreindre les débordements. Par ailleurs, l'on remarque que la situation déviante justifiant l'utilisation de la vidéosurveillance aura tendance à se déplacer et non à s'estomper.

Plusieurs des participants à la Consultation publique de l'automne 2003 avancent que l'utilisation de la vidéosurveillance s'avère la solution la plus économique pour parer aux éventuels actes de vandalisme, aux vols, aux agressions ou méfaits publics, et ce, malgré qu'aucune étude appuyant cette affirmation n'ait été soumise. Il résulte également que la caméra de surveillance est souvent installée sans que d'autres moyens alternatifs moins intrusifs pour la vie privée aient été préalablement testés, notamment l'augmentation de patrouilleurs ou l'amélioration de l'éclairage.

⁴ L.R.Q., c. C-12.

Les caméras de surveillance : un mal devant être nécessaire?

Lorsqu'une caméra devient un instrument de surveillance, son utilisation doit répondre à un objectif clair, transparent, explicite et légitime. Certains intervenants suggèrent que l'utilisation de caméras de surveillance demeure une procédure exceptionnelle, une pratique rigoureusement encadrée et prévoyant des sanctions précises pour les organismes contrevenants. Bien avant son installation, les organismes devront considérer des moyens alternatifs aussi efficaces, mais ne brimant pas les droits des citoyens.

Une analyse de risques sur la protection des renseignements personnels s'avère incontournable avant de recourir à l'utilisation d'une caméra de surveillance. Cette évaluation préalable permettra à l'organisme d'approfondir sa réflexion sur l'équilibre entre le respect de la protection de la vie privée des gens et la sécurité publique.

Il importe de souligner que l'utilisation de la surveillance par caméras uniquement pour des raisons liées notamment à l'appartenance raciale, à l'orientation sexuelle, aux convictions religieuses, politiques ou syndicales d'un groupe de personnes doit être interdite. Les fins poursuivies doivent être légitimes.

Les demandes des intervenants

Les participants à la Consultation publique ne remettent pas en cause les Règles minimales et ne s'opposent pas en principe à l'utilisation des caméras dans certaines situations. Toutefois, le besoin de régir l'utilisation de la vidéosurveillance par un nouvel encadrement a été mentionné par plusieurs des participants.

Le principe même de la transparence, primordial au maintien d'une relation de confiance entre l'État et le citoyen, n'est pas contesté par les participants. Ainsi, bon nombre d'intervenants souhaitent l'adoption de règles uniformes afin de rendre publiques et transparentes les actions des organismes publics en matière de vidéosurveillance. Ces règles puiseraient leur source dans les Règles minimales déjà émises par la Commission.

Pour certains, les enjeux liés à la protection des droits et libertés des personnes sont trop sérieux pour que la décision d'utiliser ou non cet outil soit laissée au seul jugement des administrateurs des organismes publics. Par conséquent, des participants sont favorables à ce qu'un organisme indépendant, telle la Commission, ait le mandat d'évaluer le recours à la vidéosurveillance en se basant sur le critère de nécessité, fondement de la Loi concernant la cueillette des renseignements personnels par les organismes publics.

Finalement, certains participants suggèrent un encadrement plus rigoureux de nature législative et contraignante devant répondre à la menace que constituent les caméras de surveillance sur la vie privée des citoyens. Selon eux, un cadre législatif comblera le vide juridique et fermera la porte aux abus.

En conclusion : une préoccupation réelle

Chaque opinion compte dans une société démocratique comme la nôtre et il devient primordial de trouver un juste équilibre dans le cadre des lois actuelles et entre les obligations et devoirs des uns et des autres. Par la Consultation publique, la Commission a voulu forcer la réflexion sur les enjeux liés à l'utilisation de la vidéosurveillance, sujet peu discuté ou analysé jusqu'à présent au Québec.

La vidéosurveillance doit répondre à un réel besoin des organismes devant surveiller des espaces où la criminalité est récurrente. Ainsi, l'installation d'une caméra ne doit pas être une solution facile pour régler les problèmes mineurs ou harmoniser un budget de fonctionnement. Enfin, elle ne doit surtout pas remplacer la nécessité du contrôle policier.

Une caméra de surveillance est un prolongement de l'œil humain dans la mesure où elle demeure un acte d'observation par un organisme surveillant faits et gestes de personnes, qu'elle soit faite à l'insu de ces dernières ou en toute connaissance de cause. L'image alors enregistrée par une caméra est qualifiée de renseignement personnel et les principes de base régissant la collecte, la conservation, la communication et l'utilisation de la Loi pourront par conséquent s'appliquer.

La participation des nombreux intervenants à la Consultation publique ainsi que le suivi manifesté par les médias nous démontrent l'intérêt probant que l'on porte sur les impacts de ce sujet contemporain et d'actualité. Le débat a permis, modestement, de mieux définir notre façon dont nous voyons l'avenir et les outils et moyens que nous prévoyons utiliser pour affronter les défis liés à la sécurité publique.