



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

CONSULTATION PUBLIQUE

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

BILAN

**M^e MICHEL LAPORTE
Commissaire**

Avril 2004

TABLE DES MATIÈRES

Note aux lecteurs	3
Rappel.....	4
Introduction	5
Partie I L'environnement juridique	7
1.1 Les organismes publics	7
1.2 La protection des renseignements personnels	7
1.3 Les lieux publics.....	9
1.4 Le droit à la vie privée	10
Partie II La vidéosurveillance	15
2.1 Les principaux motifs d'utilisation	15
2.2 Le profil de la vidéosurveillance au Québec	16
2.3 Le profil de la vidéosurveillance dans d'autres pays ou provinces	19
Partie III Les conséquences de l'utilisation de la vidéosurveillance	23
3.1 La portée de la Loi sur l'accès.....	23
3.2 La portée de la vidéosurveillance	24
3.3 La technologie.....	29
Partie IV L'encadrement de la décision	31
Partie V La norme suggérée	35
5.1 Une loi	35
5.2 Une politique ou des directives.....	35
5.3 Un ensemble de règles minimales	36
Partie VI Les Règles minimales d'utilisation des caméras de surveillance.....	38
6.1 La nécessité, une étude des risques et des dangers	38
6.2 Les solutions alternatives	41
6.3 L'utilisation à des époques, moments ou périodes limités.....	42
6.4 L'information au public.....	42
6.5 L'enregistrement.....	44
6.6 Lieux publics ou privés	46
6.7 L'imputabilité et la formation.....	49
6.8 La conservation et les mesures de sécurité	50
6.9 L'accès et la rectification.	50
6.10 L'évaluation continue.....	51
Partie VII Conclusion.....	52
Annexe I.....	54
Annexe II.....	55

NOTE AUX LECTEURS

Mandaté par la présidente de la Commission d'accès à l'information (la « Commission ») pour organiser une consultation publique et étudier le phénomène de la vidéosurveillance par des organismes publics dans les lieux publics, j'ai rédigé l'actuel Bilan faisant suite à cette consultation tenue à la fin du mois de septembre 2003 ainsi qu'au document résumant les mémoires soumis à la Commission produit au mois de novembre suivant.

L'essentiel de toute l'information nécessaire à la rédaction du Bilan a été puisé dans quatre sources principales de données : les rapports d'enquête depuis dix ans concernant les caméras de surveillance, le coup de sonde effectué auprès de certains ministères et organismes sur l'utilisation de la vidéosurveillance, le document de présentation confectionné par la Commission et les documents résultant de la consultation.

Les documents et les annexes peuvent être consultés sur le site Internet de la Commission (www.cai.gouv.qc.ca). La provenance d'autres sources de données sera indiquée au fil du Bilan.

Je tiens à remercier tous ceux et celles qui ont participé à la consultation du mois de septembre 2003. Leur contribution a été déterminante pour saisir les problèmes, les enjeux et les pistes de solutions. Ma reconnaissance s'adresse également aux membres du personnel de la Commission ayant collaboré à l'accomplissement du mandat par un ajout considérable à leurs tâches habituelles.

Michel Laporte
Commissaire

RAPPEL

La surveillance par caméras est devenue une préoccupation pour la Commission. 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 *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*¹ (la « Loi sur l'accès ») et la vie privée des citoyens.

Le champ d'études ne vise que l'utilisation de la vidéosurveillance par des organismes publics dans les lieux publics. L'analyse de l'utilisation de la vidéosurveillance dans les entreprises privées ou touchant les secteurs du travail, de la santé et du milieu carcéral est donc exclue.

L'actuel Bilan ne constitue aucunement la position officielle de la Commission et n'engage que son auteur.

REMERCIEMENTS

À la présidence

M^e Diane Boissinot, présidente par intérim

M^e Jennifer Stoddard, ex-présidente de la Commission et actuellement commissaire à la protection de la vie privée du Canada

Aux collègues commissaires

M^{es} Christiane Constant et Hélène Grenier

Aux membres de la Direction

M^{es} Madeleine Aubé, Christyne Cantin et Denis Morency

Aux collaborateurs

MM. Nicolas Banerjea-Brodeur et Laurent Bilodeau, M^{es} Fabienne Coulombe et Nicole Vallières, M^{mes} Danielle Hawey, Marie-Eve Bélanger et Guylaine Filion.

¹ L.R.Q., c. A-2.1.

INTRODUCTION

La formule choisie de tenir une consultation publique se voulait une démarche interactive avec des groupes et des personnes concernés par la vidéosurveillance.

Cette démarche s'appuyait sur trois objectifs. Premièrement, faire un état sommaire de la situation sur l'utilisation de la vidéosurveillance par des organismes publics dans les lieux publics et mieux cerner la problématique liée à ce type de surveillance. Deuxièmement, soumettre à une réflexion commune les enjeux concernant la surveillance pour concilier l'utilisation de celle-ci avec la protection des renseignements personnels. Troisièmement, dégager, dans un contexte évolutif, des pistes de solutions satisfaisantes visant la mise en place de critères ou d'une politique québécoise en la matière.

Le coup de sonde effectué auprès de certains ministères et organismes, la participation à la consultation de 16 groupes ou individus représentatifs de différents milieux de la société et le résultat de recherches touchant d'autres provinces ou pays confirment que le Québec utilise la vidéosurveillance comme le font d'autres autorités publiques ou privées, mais sans avoir encore atteint un nombre de caméras aussi important notamment relevé aux États-Unis, en Angleterre ou en France.

En outre, les personnes consultées et utilisatrices de la vidéosurveillance ne s'opposent généralement pas à l'utilisation des caméras et ne remettent pas en cause les *Règles minimales d'utilisation des caméras de surveillance* (les « Règles minimales ») adoptées par la Commission au mois de mai 2002. Dans ces règles, la Commission établissait sommairement des critères d'utilisation de la vidéosurveillance cherchant à concilier la sécurité publique et la protection des renseignements personnels et de la vie privée. Toutefois, un resserrement des conditions ou des modalités d'application est exigé pour éviter une érosion des droits civils faisant la singularité du Québec. La consultation a fait ressortir aussi la nécessité de proposer un nouvel encadrement à la pratique de la vidéosurveillance.

Le Bilan s'inscrit donc dans une démarche et perspective de continuité voulant associer le plus grand nombre de personnes possible. En ce sens, le Bilan est conçu davantage comme une étape en vue d'améliorer notre connaissance, notre vision et le contexte de la situation plutôt qu'un texte définitif apportant LA solution. La collaboration et la concertation de tous les acteurs doivent être au rendez-vous pour améliorer notre façon de faire, et ce, en respectant les exigences ou tendances internationales certes, mais dans un modèle qui nous est propre.

L'approche préconisée par le Bilan est de relever les observations pertinentes permettant d'identifier un processus décisionnel plus transparent, un respect des défis et des réalités de chaque organisation et une approche respectueuse sans être vertueuse de la vie privée des personnes. Respect également du système public de services bien décrits par le Protecteur du citoyen dans un cadre en permettant le fonctionnement et le financement.

Les observations et situations abordées par le Bilan présentent une vision d'ensemble sans pour autant, et j'en suis conscient, toucher tous les problèmes spécifiques soumis à mon attention.

Le Bilan comporte donc sept parties. La première traite de l'environnement juridique; la seconde porte sur un profil de la vidéosurveillance au Québec et dans d'autres pays ou provinces ainsi que sur les motifs de son utilisation; la troisième trace un survol des conséquences de l'utilisation de la vidéosurveillance; la quatrième discute de l'encadrement de la décision; la cinquième aborde la norme suggérée et les règles devant régir la vidéosurveillance; la sixième commente chacune des Règles minimales adoptées par la Commission; la conclusion termine le tout à la septième partie.

1.1 Les organismes publics

Les organismes publics dont il est question ici sont ceux définis aux articles 3 à 7 de la Loi sur l'accès. Le premier alinéa de l'article 3 de cette loi donne un aperçu de la portée de cette notion pour les besoins de ce Bilan :

3. 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.

Les municipalités, les institutions scolaires, les services de police, les installations de transport en commun et les établissements de santé, on le devine déjà, sont parmi les organismes publics particulièrement visés par la vidéosurveillance.

1.2 La protection des renseignements personnels

Les images et la voix d'une personne, enregistrées dans le cadre d'activités de vidéosurveillance, sont considérées comme des renseignements à caractère personnel lorsqu'on peut identifier cette personne, même indirectement. Ce type d'enregistrement est donc visé tant par la Loi sur l'accès que par la *Charte des droits et libertés de la personne*² (la « Charte »).

Le caractère confidentiel

La légitimité de l'enregistrement de données personnelles pour un objet déterminé ne signifie pas pour autant qu'elles puissent être utilisées ou rendues disponibles à d'autres fins. Le caractère confidentiel des renseignements nominatifs constitue d'ailleurs un aspect important de la Loi sur l'accès. Le premier alinéa des articles 53 et 59 protège ce principe :

53. Les renseignements nominatifs sont confidentiels [...].
59. Un organisme public ne peut communiquer un renseignement nominatif sans le consentement de la personne concernée.

À part les exceptions prévues à la Loi, les enregistrements ne devraient faire l'objet d'aucune communication à des tiers.

À cet égard, l'article 59 prévoit des exceptions pertinentes, et sans doute justifiées dans le contexte de la vidéosurveillance, qui concernent la communication de renseignements :

- (59) 3° à une personne qui, en vertu de la loi, est chargée de prévenir, détecter ou réprimer le crime ou les infractions aux lois, si le

² L.R.Q., c. C-12.

renseignement est requis aux fins d'une poursuite pour infraction à une loi applicable au Québec;

4° à une personne à qui cette communication doit être faite en raison d'une situation d'urgence mettant en danger la vie, la santé ou la sécurité de la personne concernée;

La collecte, la conservation et la communication

La Loi sur l'accès prévoit des mesures pour la collecte, la conservation et la communication des données personnelles détenues par l'Administration et ses agents. Au cœur du dispositif prévu par le législateur dans la Loi sur l'accès pour assurer le respect de la vie privée des citoyens, on y trouve l'article 64 :

64. 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.

Comme l'écrivait le juge Filion de la Cour du Québec :

Interpréter la portée et l'application du critère de nécessité de l'article 64, revient à interpréter l'aménagement prévu par le législateur pour l'exercice du droit à la vie privée, dans le cadre de l'utilisation des renseignements personnels par les organismes publics³.

D'abord, la simple surveillance par caméras, sans enregistrement et conservation d'images, ne tombe sans doute pas sous le couvert de la Loi sur l'accès. Le sens du mot « recueillir », qui réfère à l'idée de prendre en vue de conserver, limite la portée de la Loi. L'article 1 semble aussi accréditer cette distinction qu'on n'a pas manqué de soulever lors de la consultation publique :

1. La présente loi s'applique aux documents détenus par un organisme public dans l'exercice de ses fonctions, que leur conservation soit assurée par l'organisme public ou par un tiers.

Toutefois, les témoignages reçus portent à croire que les organismes enregistrent et conservent généralement leurs opérations de vidéosurveillance. Les préoccupations de la Commission sont donc légitimes. Les observations se rapportant à la décision initiale d'un organisme public d'adopter la vidéosurveillance pourront être transposables en les adaptant à la surveillance sans enregistrement.

Il est reconnu que l'utilisation de la vidéosurveillance est acceptable lorsque le but visé touche la sécurité publique, la défense et la sûreté de l'État. La définition même de cette notion de sécurité publique suscite toutefois maintes interrogations. La partie sur les effets de la vidéosurveillance abordera ultérieurement cet aspect de son utilisation pour des motifs de sécurité publique en le distinguant du critère de l'atténuation du sentiment de sécurité ressenti par la population.

³ *Société des transports de la Ville de Laval c. Commission d'accès à l'information*, C.Q. Montréal, n° 500-02-094423-014, 21 février 2003, j. Filion.

Pour l'instant, on retient qu'il doit exister des exigences concrètes et réelles de sécurité publique pour permettre l'utilisation de la vidéosurveillance. En somme, la nécessité est le critère d'analyse généralement retenu par la Commission.

Je retiens que

- Les renseignements touchant une personne physique et permettant de l'identifier ou lorsque sa seule mention révélerait un renseignement concernant cette personne sont confidentiels selon les termes de la Loi sur l'accès. La divulgation de ces renseignements ne doit être autorisée que par la personne concernée ou par l'effet de la Loi;
- Nul ne peut recueillir un renseignement nominatif au nom d'un organisme public si cela n'est pas nécessaire à l'exercice de ses attributions ou à la mise en œuvre d'un programme dont il a la gestion.

1.3 Les lieux publics

La frontière entre le lieu privé et le lieu public a fait l'objet de nombreux commentaires lors de la consultation publique, car l'effet de la surveillance sur les droits fondamentaux diffère d'un lieu à l'autre. Un effort est donc requis pour circonscrire et mieux définir cette notion de « lieu public », dans le contexte de la vidéosurveillance effectuée par des organismes publics⁴.

Dans le sens ordinaire des mots, un lieu public est un endroit « à l'usage de tous, accessible à tous ». On peut aussi opposer cette expression à son contraire, « lieu privé », qui, dans son sens usuel, désigne habituellement un espace où « le public n'a pas accès, n'est pas admis »⁵.

On peut également citer l'article 319 du *Code criminel* qui définit la notion d'endroit public, où il est interdit de proférer des déclarations haineuses, comme étant « tout lieu auquel le public a accès de droit ou sur invitation, expresse ou tacite ».

En ce sens, un grand magasin, un cinéma ou un bar pourraient être considérés comme des lieux publics. Toutefois, cette acception serait ici trop large, puisqu'il faut se référer à des lieux qui sont sous le contrôle d'organismes publics. Un lieu public désigne donc un espace qui relève du domaine public ou un espace sur lequel l'État ou l'une de ses composantes exerce un contrôle.

Puisque la sécurité publique motive les administrations dans leur décision de recourir à la vidéosurveillance, le degré d'accessibilité d'un lieu devient donc un élément déterminant pour placer le cadre de notre réflexion. Le caractère public du lieu découle de son accessibilité orientée vers l'ensemble d'une collectivité.

⁴ Koskela, Hille, "Cam-Era", "The Contemporary Urban Panopticon", "Surveillance and Society", August 19, 2003, en ligne : <http://www.surveillance-and-society.org/>.

⁵ Définitions aux dictionnaires Larousse et Robert des adjectifs « public » et « privé ». Cette approche est confirmée en droit municipal : *R. c. Rhéaume*, Cour municipale de Montréal, J.E. 99-635.

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 cette réflexion ne vise pas, par exemple, les bureaux 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.

Ces précisions permettent de circonscrire le champ d'application des observations, lesquelles sont complétées à la partie VI du présent Bilan. La démarche cherche essentiellement à approfondir un sujet de préoccupation réelle qui se situe au cœur de l'actualité⁶ : l'observation générale des citoyens par des entités gouvernementales.

1.4 Le droit à la vie privée

[...] la surveillance électronique audio non autorisée constitue une violation de l'art. 8 de la *Charte*. Il serait erroné de limiter les effets de cette décision [Duarte] à cette technologie particulière. Il faudrait plutôt conclure que les principes énoncés dans l'arrêt *Duarte* embrassent tous les moyens actuels permettant à des agents de l'État de s'introduire électroniquement dans la vie privée des personnes, et tous les moyens que la technologie pourra à l'avenir mettre à la disposition des autorités chargées de l'application de la loi.⁷

Les enjeux

De nombreux intervenants font valoir que l'utilisation de caméras de surveillance est un phénomène soulevant des enjeux liés à plusieurs droits et libertés protégés par la Charte : le droit de chacun au respect de sa vie privée (art. 5), de sa personne (art. 1), de sa liberté d'opinion, d'expression, de réunion pacifique et d'association (art. 3), de son droit à la sauvegarde de sa dignité, de son bonheur et de sa réputation (art. 4) et le droit à l'égalité (art. 10). La surveillance de citoyens par vidéo peut également constituer une atteinte à la vie privée selon les termes de l'article 36 (4) C.c.Q. Le droit au respect de la vie privée peut donc se composer du droit à la solitude, à l'image, à l'anonymat et à l'intimité, au secret et à la confidentialité ainsi qu'à l'utilisation de son nom⁸.

Il est maintenant clairement établi par la Cour suprême du Canada que le droit à l'image est une composante du droit à la vie privée inscrit à l'article 5 de la Charte⁹. Ainsi, dans la mesure où la surveillance vidéo permet à des agents de l'État de fixer et de conserver l'image des gens ou

⁶ Au moment de la rédaction du Bilan, le Service de police de Montréal prévoyait mettre sous vidéosurveillance un secteur du Quartier latin à Montréal.

⁷ *R. c. Wong*, [1990] 3 R.C.S. 36, 43-44.

⁸ *Snyder c. Gazette de Montréal*, [1988] 1 R.C.S. 494.

⁹ *Vice-versa c. Aubry*, [1998] 1 R.C.S. 591.

d'autres composantes de leur vie privée, comme la voix, nous sommes dans un domaine habituellement protégé par la Charte. On peut alors se demander si la protection demeure lorsque nous sommes dans un lieu public.

Pour déterminer si la vidéosurveillance de lieux publics constitue une atteinte à la vie privée des individus, il faut faire ressortir les valeurs que sous-tend ce droit dans une société libre et démocratique.

Tant la doctrine que la jurisprudence s'entendent pour donner une interprétation large et généreuse à la portée de ce droit. L'auteur Pierre Trudel affirme qu'il peut couvrir le « droit pour une personne d'être libre de mener sa propre existence comme elle l'entend, avec le minimum d'ingérences extérieures »¹⁰. La Cour suprême du Canada abonde dans ce sens dans l'affaire *Vice-Versa c. Aubry*¹¹ lorsqu'elle indique que cette protection vise à garantir une « sphère d'autonomie individuelle ». Aussi :

[...] dans la mesure où le droit à la vie privée consacré par l'art. 5 de la Charte québécoise cherche à protéger une sphère d'autonomie individuelle, ce droit doit inclure la faculté de contrôler l'usage qui est fait de son image puisque le droit à l'image prend appui sur l'idée d'autonomie individuelle, c'est-à-dire sur le contrôle qui revient à chacun sur son identité. Nous pouvons aussi affirmer que ce contrôle suppose un choix personnel. Notons [...] que l'art. 36 du nouveau *Code civil du Québec* [...] confirme cette interprétation puisqu'il reconnaît comme atteinte à la vie privée le fait d'utiliser le nom d'une personne, son image, sa ressemblance ou sa voix à toute autre fin que l'information légitime du public.

Ce constat est encore plus vrai lorsque les personnes sont mises en observation par des agents de l'État. Le juge La Forest écrivait à ce sujet, dans l'affaire *R. c. Wong*¹² :

L'arrêt *R. c. Duarte* [(1990) 1 R.C.S. 30] était fondé sur la notion selon laquelle il existe une distinction cruciale entre le fait de s'exposer au risque que l'on surprenne notre conversation et celui de s'exposer au risque beaucoup plus dangereux que nos propos soient enregistrés électroniquement en permanence à la seule discrétion de l'État. Si l'on transpose cette notion pour l'appliquer à la technologie en cause en l'espèce, il s'ensuit nécessairement qu'il existe une différence importante entre le risque que nos activités soient observées par d'autres personnes et le risque que des agents de l'État, sans autorisation préalable, enregistrent de façon permanente ces activités sur bande magnétoscopique, une distinction qui, dans certaines circonstances, peut avoir des conséquences en matière constitutionnelle. Refuser de reconnaître cette distinction, c'est refuser de voir que la menace à la vie privée inhérente à la vie en société, dans laquelle nous sommes soumis à l'observation ordinaire d'autrui, n'est

¹⁰ Pierre TRUDEL, *Droit à l'information*, Montréal, Thémis, 1984, p. 73-74.

¹¹ Précitée, note 9; *R. c. Dyment*, [1988] 2 R.C.S. 417, 426-427; *Godbout c. Longueuil (Ville)*, [1997] 3 R.C.S. 844.

¹² Précitée, note 7.

rien en comparaison avec la menace que représente pour la vie privée le fait de permettre à l'État de procéder à un enregistrement électronique permanent de nos propos ou de nos activités. Voilà donc un facteur important à considérer lorsqu'il s'agit de déterminer s'il y a eu violation d'une attente raisonnable en matière de respect de la vie privée dans des circonstances données.

Dans cette affaire, la majorité de la Cour n'a pas retenu l'argument des policiers voulant que la chambre d'hôtel qui était mise sous surveillance était en fait un lieu où le public était invité à se présenter pour exercer des activités de jeux.

L'autonomie personnelle permet aux individus d'exercer un contrôle sur leur vie. Elle les protège contre les intrusions de l'État dans leur sphère personnelle. La vie privée est en péril lorsque les individus ne sont plus libres de jouir des lieux publics en toute tranquillité d'esprit, sans craindre l'ingérence de caméras de surveillance.

Une société nous exposant à l'enregistrement vidéo de tous nos faits et gestes aussitôt que nous évoluons dans des lieux publics ne serait guère meilleure. L'interception par enregistrement vidéo d'images de soi par une caméra de surveillance dans un lieu public ne relève pas d'une décision personnelle. Comme le note le Protecteur du citoyen, une fois cette décision prise, elle s'impose à tous, et tous peuvent en subir les effets. Qu'advient-il alors de l'idéal démocratique si, au cœur de celui-ci, on retrouve la liberté individuelle qui, comme l'écrivait le juge Dickson :

[...] peut se caractériser essentiellement par l'absence de coercition ou de contrainte. [?] Si une personne est astreinte par l'État ou par la volonté d'autrui à une conduite que, sans cela, elle n'aurait pas choisi d'adopter, cette personne n'agit pas de son propre gré et on ne peut pas dire qu'elle est vraiment libre. L'un des objectifs de la *Charte* est de protéger, dans des limites raisonnables, contre la coercition et la contrainte. La coercition comprend non seulement la contrainte flagrante [...], mais également les formes indirectes de contrôle qui permettent de déterminer ou de restreindre les possibilités d'action d'autrui¹³ [...]

Cette intrusion n'impose sans doute pas aux autorités publiques de requérir une autorisation judiciaire préalable, comme c'est le cas généralement lorsque la surveillance s'opère dans des lieux privés. Dans ces contextes, l'individu est en droit de s'attendre à des garanties encore plus strictes quant à la protection de son intimité. C'est justement là l'une des principales préoccupations rattachées à « [...] la protection contre les fouilles, les perquisitions ou les saisies abusives » prévue aux articles 8 de la *Charte canadienne des droits et libertés*¹⁴ et 24.1 de la Charte, ainsi qu'à toute la jurisprudence qui en découle. Cette protection ne stérilise cependant pas le droit au respect de la vie privée reconnu comme un droit autonome dans la Charte et les applications qu'il peut recevoir en matière de vidéosurveillance dans les lieux publics.

¹³ R. c. *Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295, 336-337; précitée, note 9.

¹⁴ Annexe B de la *Loi de 1992 sur le Canada*, 1982, c. 11 (R-U).

La proportionnalité

Le droit à la vie privée n'est pas absolu¹⁵. Il est pondéré par l'article 9.1 de la Charte, établissant que les libertés et droits fondamentaux s'exercent dans le respect des « [...] "valeurs démocratiques", de "l'ordre public" et du "bien-être général des citoyens du Québec" »¹⁶.

La surveillance de travailleurs constitue un cas documenté concernant l'application de l'article 9.1 de la Charte. Ainsi, la surveillance d'un salarié à l'extérieur de son lieu de travail et notamment dans des lieux publics peut présenter une atteinte à la vie privée si elle n'est pas justifiée par des motifs rationnels et conduite par des moyens raisonnables. Certaines variables sont examinées pour évaluer le respect d'une atteinte minimale au droit à la vie privée¹⁷ :

- n'intervenir qu'en dernier recours;
- n'exister aucune méthode alternative;
- s'appuyer sur des motifs précis, graves et concordants;
- se rapporter à une situation particulière.

Un besoin légitime et important d'assurer l'ordre public

Le recours à la vidéosurveillance doit répondre à un besoin légitime et important d'assurer l'ordre public ou de veiller à la sécurité de l'État, des personnes et des lieux ou des tiers¹⁸ pour éviter justement l'atteinte à la vie privée et au droit à l'anonymat et, potentiellement, rompre la relation de confiance entre le citoyen et l'État.

Un équilibre des droits

Pour certains intervenants, l'établissement d'un équilibre entre le droit d'utiliser les caméras de surveillance et le respect de la vie privée passe par l'adoption et l'application de normes de nature législative et contraignante.

Pour d'autres, la protection de la vie privée s'applique et s'apprécie en regard des personnes et non seulement en fonction des lieux où elles se trouvent. Une personne magasinant dans un centre commercial ne jouit habituellement pas de la même intimité que dans sa maison. Les notions d'intérêt privé et d'intérêt public sont donc indissociables, l'être humain étant avant tout un être social et la notion de vie privée ne revêtant aucun sens si l'individu ne peut trouver la paix en société. Ainsi, les intérêts collectifs doivent également être pris en compte lors de l'évaluation de l'utilisation de caméras de surveillance.

¹⁵ *Gazette (The) (Division Southam Inc.) c. Valiquette*, [1997] R.J.Q. 30 (C.A.).

¹⁶ Précitée, note 9.

¹⁷ *Syndicat des travailleurs(euses) de Bridgestone/Firestone de Joliette (CSN) c. Trudeau*, [1999] R.J.Q. 2229 (C.A.), [1999] R.J.D.T. 1075.

¹⁸ *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103.

Je retiens que

- L'utilisation de la vidéosurveillance présuppose une certaine intrusion dans la vie privée et, si celle-ci n'est pas contrôlée, instaure une sérieuse menace au respect de la vie privée;
- « La surveillance sans motif valable constitue une grave menace à la vie privée. Cette menace est encore plus grande lorsque l'enregistrement est continu. »¹⁹;
- Le désir d'améliorer la sécurité ne doit pas violer le droit à la vie privée des gens, lesquels doivent toujours savoir quand ils sont filmés;
- L'organisme public doit vérifier s'il existe ou non des solutions de rechange²⁰;
- La vidéosurveillance doit cibler les lieux où il y a eu des agressions répétées en des zones déterminées;
- La survenance d'un événement répréhensible et malheureux, mais isolé, ne doit pas servir de caution pour adopter et généraliser un ensemble de règles;
- L'administration publique doit concilier sa mission de services non seulement avec la notion d'efficacité, mais aussi dans le respect des valeurs fondamentales, particulièrement celles visant le respect de la vie privée inscrit à la Charte;
- Le fait qu'un organisme public diminue volontairement le nombre de caméras initialement prévu à un projet de surveillance ne doit pas automatiquement entraîner son acceptation. Il faut également démontrer les impacts de cette vidéosurveillance.

¹⁹ Commissariat à la protection de la vie privée du Canada, Avis juridique – Surveillance vidéo, 5 avril 2002, Gérard La Forest.

²⁰ Précitée, note 17.

Le commissaire Flaherty exprimait lors de son étude²¹ que le principal danger de la vidéosurveillance réside dans la tendance actuelle à prendre cette technologie comme la solution à tous les problèmes de sécurité. Cela signifie que l'usage du procédé se fait souvent en l'absence de débats et d'évaluation de sa légitimité.

2.1 Les principaux motifs d'utilisation

La sécurité publique

Les motifs incitant les organismes publics à mettre en place la vidéosurveillance sont principalement liés à la sécurité publique et à celle des personnes et à la protection des biens mobiliers ou immobiliers.

Le sentiment d'insécurité

Viennent en tête de liste des motifs les plus souvent mentionnés pour justifier l'utilisation de la vidéosurveillance, le sentiment d'insécurité des lieux fréquentés ou utilisés par les citoyens, les ressources financières limitées des organisations et les mesures préventives insuffisantes prises pour protéger biens et personnes.

De manière plus spécifique, les intervenants invoquent les motifs suivants pour recourir à la vidéosurveillance :

- la protection des bâtisses et des équipements (la gestion des accès des portes et des ascenseurs et la circulation dans les couloirs);
- le besoin de sécuriser les espaces jugés propices aux agressions, à la violence, aux intrus ou aux personnes indésirables, notamment aux aires de stationnement et lieux géographiquement criminogènes;
- le besoin également d'offrir un espace sain et sécuritaire aux citoyens jeunes et moins jeunes ainsi qu'aux travailleurs;
- les pertes dues aux vols de biens personnels et du matériel de recherche ou informatique coûteux;
- l'atténuation des coûts associés au vandalisme et le maintien des primes d'assurance à un niveau acceptable;
- la dissuasion des intrusions pour diminuer le nombre de délits;
- le repérage des accidents ou des victimes d'infractions;
- l'amélioration de la gestion des incidents et la rapidité et l'efficacité des interventions;
- la prévention du suicide.

²¹ Office of Information and Privacy Commissioner for British Columbia, Investigation Report, P98-012, 31 mars 1998.

On comprendra que la liste n'est pas exhaustive tant les besoins en matière de sécurité publique sont variés. En outre, comme le démontrent les divers exemples, plusieurs raisons peuvent présider au choix de la vidéosurveillance.

Les villes

Les villes utilisent la vidéosurveillance principalement dans les lieux publics névralgiques jugés moins sécuritaires, notamment en ce qui concerne les vols d'automobile et les activités nocturnes de jeunes au centre-ville.

Les axes routiers

L'utilisation de la vidéosurveillance pour le déplacement routier vise à détecter rapidement un incident ou un problème de congestion pour en diminuer les effets, réduire le nombre d'accidents secondaires et le temps de parcours d'un usager de la route, informer en temps réel l'automobiliste et collaborer étroitement avec les services d'urgence.

La prévention

La Sûreté du Québec, l'Association des directeurs de police du Québec, le Service de police de la Ville de Montréal (le « Service de police ») et la Commission de la santé et de la sécurité du travail préconisent et conseillent le recours à la vidéosurveillance pour prévenir la criminalité. (Source : SAQ).

Je retiens que

- L'utilisation de la vidéosurveillance, lorsque le but visé touche particulièrement la sécurité publique, la défense et la sûreté de l'État, est généralement bien acceptée. Toutefois, il doit s'agir d'un risque réel, concret et important;
- Les deux principaux motifs justifiant l'utilisation de la vidéosurveillance sont la prévention du crime et le sentiment d'insécurité manifesté par la population.

2.2 Le profil de la vidéosurveillance au Québec

Même s'ils l'ignorent, les caméras de surveillance font partie du quotidien des Québécois lorsqu'ils circulent dans certains lieux publics.

L'indifférence de la population

La population est habituellement assez indifférente à la surveillance dont elle fait l'objet. Cette dernière situation n'est pas étrangère au fait que le nombre de plaintes déposées contre les

dispositifs de surveillance est extrêmement faible²². Les représentants de l'industrie relèvent d'ailleurs que les gens sont plus inquiets actuellement du vol de leur numéro d'assurance sociale que de leur image captée sur vidéo.

Une utilisation depuis 1975

Les établissements dirigés par la Société des alcools du Québec (la « SAQ ») étaient déjà munis de caméras en 1975. Les premières caméras de gestion de la circulation font leurs apparitions aux tunnels Louis-Hippolyte-La Fontaine en 1967, Ville-Marie en 1974 et Viger en 1986.

Une utilisation par les organismes publics depuis plus de cinq ans

Les caméras de surveillance sont utilisées depuis plus de cinq ans par la grande majorité des organismes publics ayant participé au sondage de la Commission au mois de janvier 2003. Les lieux ciblés sont les stationnements, les garages, les routes et tunnels, les postes de police, les portes d'entrée d'édifice, les puits d'escalier, les corridors, les sorties de secours, les salles d'attente ou d'entrevue et les salles de classe et de laboratoire.

Une utilisation de près de 5 000 caméras...

Les ministères et organismes publics sondés déclarent utiliser près de 5 000 caméras. Ces dernières sont opérées à 70 % par des employés de l'organisme public, à 14 % par des employés du secteur privé et à 16 % conjointement entre les employés des secteurs public et privé.

... par les ministères

- 12 ministères utilisent 666 caméras depuis plus de deux ans, dont 50 % depuis plus de cinq ans. Par exemple, le ministère des Transports possède actuellement 445 caméras de surveillance. Les deux tiers des caméras (305) sont utilisées directement dans le cadre de sa mission de gestion de la circulation sur les ponts, les routes (130), les tunnels (175) et les postes frontaliers. Il utilise 140 caméras pour la protection des personnes et des biens, soit 31 % du nombre total de caméras sous sa responsabilité.

... par les organismes

- 9 organismes gouvernementaux utilisent 2 409 caméras depuis plus de deux ans, dont 77 % depuis plus de cinq ans.

... par les villes

- 14 villes utilisent 453 caméras majoritairement depuis plus de deux ans, dont 64 % depuis plus de cinq ans.

... par les offices municipaux d'habitation

- 3 offices municipaux d'habitation utilisent 24 caméras depuis plus de deux ans.

²² La Commission a reçu deux plaintes officielles depuis 1992. « En France, on indique que seulement 20 dossiers ont été étudiés en 2001 pour revendiquer le droit à l'image », cite Éric Chalumeau, directeur d'une société de conseil en sécurité urbaine dans Le Figaro, 6 juin 2003.

... **par les sociétés de transports**

- 2 sociétés de transport utilisent 428 caméras depuis plus de deux ans. Par exemple, le terminus d'autobus dans l'arrondissement de Chicoutimi compte 2 caméras fonctionnant 24 heures sur 24 et captant tous les faits et gestes des individus. Un lien Internet relié au système permet aux policiers et répartiteurs de la Société de transport de Chicoutimi de visionner les lieux.

... **par les commissions scolaires**

- 6 commissions scolaires utilisent 355 caméras depuis plus de cinq ans.

... **par les cégeps**

- 2 cégeps utilisent 142 caméras depuis plus de cinq ans. Par exemple, un cégep compte 90 caméras de surveillance reliées à un système en circuit fermé, dont 3 rotatives (à l'extérieur) et 1 mobile. Chaque écran au centre de contrôle permet de visualiser et de capter les images de 16 caméras de surveillance.

... **par les centres hospitaliers**

- 6 centres hospitaliers utilisent 208 caméras depuis plus de deux ans, dont 83 % depuis plus de cinq ans.

Une utilisation diversifiée

Les organismes publics voient un usage multiple à la vidéosurveillance. Divers projets pilotes en cours témoignent de ces usages visant entre autres à utiliser des caméras de surveillance dans les autos-patrouille de la Sûreté du Québec²³, à filmer les automobilistes fautifs ne respectant pas les limites de vitesse ou la signalisation sur les coins de rues, à surveiller les jeunes dans certaines municipalités ou, encore, la surveillance vidéo continue dans les toilettes réservées aux enfants de la maternelle²⁴.

Par contre, actuellement, les données disponibles portent à croire que le nombre de caméras se trouvant dans les rues, les parcs, les places publiques et les stationnements municipaux représente approximativement 1 % du nombre total des caméras répertoriées.

Un marché en développement

Il est également relevé par les gens de l'industrie de la sécurité que le marché de la vidéosurveillance croît approximativement de 10 % par année et que presque tous les nouveaux bâtiments d'importance érigés au Québec (agrandissements d'édifices de nature publique du milieu scolaire ou palais des congrès) sont munis d'un câblage permettant l'installation et l'utilisation de la vidéosurveillance.

²³ Émission Justice, Radio-Canada, 22 novembre 2003.

²⁴ La Presse et Journal de Montréal, *Caméra installée dans les toilettes, Les parents des élèves d'une école de Saint-Blaise-sur-Richelieu indignés*, 19 février 2004.

Je retiens que

- La vidéosurveillance est utilisée depuis plus de 28 ans par certains organismes publics et majoritairement opérée sous leur responsabilité directe;
- L'utilisation des caméras de surveillance n'est donc pas un phénomène récent ni en décroissance;
- Les organismes publics ont manifesté un intérêt évident pour accroître l'utilisation de la vidéosurveillance;
- Les caméras de surveillance installées dans les rues et parcs ou places publiques ne sont l'apanage que de certaines villes précises;
- La consultation publique n'a pu bénéficier de la présence de représentants notamment d'universités et d'associations de consommateurs et d'étudiants;
- Les données touchant certains organismes pouvant potentiellement être d'importants utilisateurs de la vidéosurveillance mériteraient d'être mieux documentées, connues et approfondies, et ce, aux fins d'enrichir l'état des débats et de nos connaissances;
- L'utilisation de la vidéosurveillance par les entreprises privées au Québec semble peu documentée.

2.3 Le profil de la vidéosurveillance dans d'autres pays ou provinces

En Grande-Bretagne

On rapporte que la Grande-Bretagne compte 2,5 millions de caméras installées dans les rues, les magasins, les gares, les hôpitaux, les écoles et les stades²⁵. On estime qu'un Londonien voit son image enregistrée 300 fois par jour par une trentaine de réseaux différents.

Les métros et les autobus sont équipés de caméras et près de 450 villes ont mis sur pied un système de surveillance par caméras. Le seul quartier de Newham, à l'est de Londres, compterait 300 caméras biométriques.

Aux États-Unis

Il est pratiquement impossible de sortir en public à Manhattan et à Washington sans être traqué par des dizaines, voire des centaines de caméras²⁶.

²⁵ L'Express, 11 octobre 2001; Le Soleil, 1^{er} avril 2004, p. A-12.

²⁶ American Civil Liberties Union, janvier 2003, l'étude Bigger Monster, Weaker Chains : The Growth of an American Surveillance Society.

Le quatrième amendement de la Constitution américaine protège les citoyens contre les fouilles et les saisies abusives et sert de base aux lois spécifiques que certains États ont adoptées en la matière. Les activités de surveillance sont prohibées, à moins d'autorisation judiciaire préalable, là où les personnes peuvent raisonnablement s'attendre à être à l'abri d'une intrusion ou d'une surveillance fortuite²⁷. Par exemple, une chambre d'hôtel répondra à ce critère, contrairement au hall d'entrée du même établissement. Cette approche laisse à penser que l'interdiction de surveillance des lieux privés cautionne en partie celle qui s'exerce dans les lieux publics.

En Nouvelle-Zélande

La Nouvelle-Zélande possède une loi sur la protection des renseignements personnels²⁸. Elle a adopté une directive concernant les caméras de surveillance en circuit fermé dans les endroits publics²⁹. Les principaux éléments de cette directive sont les suivants :

- elle s'applique aux caméras en circuit fermé installées pour une longue période dans des endroits publics dans le but de prévenir le crime;
- la consultation des gens du milieu est prévue avant de prendre la décision d'installer des caméras de surveillance. Les sites d'installation des caméras doivent être choisis en consultation avec les autorités et les groupes concernés. Ils sont restreints aux endroits publics identifiés comme ayant un haut niveau de criminalité;
- la période d'opération est limitée aux heures reconnues comme étant celles où les crimes arrivent le plus fréquemment;
- il y a révision des opérations tous les six mois pour s'assurer de la nécessité de la surveillance et du choix des emplacements dans chaque district de police, et ce, en consultation avec les groupes concernés.

En France

En 1998, la France comptait plus d'un million de systèmes de caméras en circuit fermé et près de 150 000 installations dans les lieux publics, tels que les quais, supermarchés, stations services, stades et métros. Il s'agit déjà d'une moyenne d'une caméra pour 60 Français, représentant un marché de 1,6 milliard de francs³⁰. Il est rapporté que 47 350 systèmes ayant un champ de vision sur la voie publique ont été autorisés entre 1997 et 2001³¹.

En 2003, l'Île de France décide d'investir pour équiper ses transports³² et ses lycées. Les aéroports de Paris se dotent alors d'un programme sophistiqué représentant un investissement de 20 millions d'euros sur plusieurs années. Plus de 200 collectivités locales françaises, selon le

²⁷ Code of Alabama, 1975 – Article 2 of Chapter 11 of Title 13A; General Statutes of Connecticut, Revised to January 1, 2001, Offenses Against the Person, c. 939, Sec. 53-4a; Illinois Compiled Statutes, Criminal Offenses, Criminal Code of 1961, 720 ILCS 5/26-4; The Michigan Penal Code, Act 328 of 1931, c. 750.539a; New Hampshire Statutes, Title LXII, Criminal Code, c. 644, Breaches of the Peace and Related Offenses, Section 644:9.

²⁸ Privacy Act 1993, II : Information Privacy Principles.

²⁹ Crime Prevention Cameras (CCTV) in Public Places, Policy 2002/1.

³⁰ Le Monde, *La vidéosurveillance se généralise dans les lieux publics et les entreprises*, 6 août 1998.

³¹ Le Figaro, *La vidéosurveillance ne fait plus peur*, 6 juin 2003.

³² Magazine n° 39, *Vidéosurveillance, sécurité ou viol des libertés?*, 20 août 2003.

ministère de l'Intérieur, ont installé des caméras pour réguler la circulation et surveiller les bâtiments publics ou les lieux exposés à la délinquance³³.

Au Canada

La vidéosurveillance est également devenue une préoccupation pour plusieurs provinces canadiennes. Même si nous ne possédons pas de chiffres précis sur l'utilisation de la vidéosurveillance par les pouvoirs publics au Canada, nous savons, par leurs prises de position, que cela est devenu un sujet d'attention un peu partout au pays :

- L'enquête tenue en 1998 par le commissaire à l'information et à la protection de la vie privée, M. David H. Flaherty, sur l'utilisation de la vidéosurveillance dans les lieux publics en Colombie-Britannique, plus spécifiquement dans les parcs à Kelowna. Cette enquête met en évidence l'utilisation de ce moyen de surveillance par les autorités publiques et les nombreuses interrogations qu'il suscite. Selon lui, c'est une chose de vouloir enrayer la criminalité; c'en est une autre de repérer des personnes en état d'ébriété, qui flânent, utilisent les parcomètres sans payer ou urinent sur la voie publique;
- L'opinion réalisée en 2002 par l'ancien juge de la Cour suprême du Canada, M. Gérard La Forest, à la demande express du Commissariat à la protection de la vie privée du Canada. Au terme de son avis³⁴, M. La Forest en est arrivé à la conclusion que la vidéosurveillance exercée sans motif valable constitue une grave menace à la vie privée, encore plus grave lorsque l'enregistrement est continu. Pour lui, ce type de surveillance vidéo équivaut à l'affectation d'agents de police individuels pour suivre de près, 24 heures sur 24, chaque personne se trouvant dans un certain espace géographique. Cela ressemble à un État policier et non à une société libre;
- L'autorisation émise par le Bureau de l'ombudsman manitobain en 2003 permettant la vidéosurveillance à l'intérieur de voitures taxis pour protéger les chauffeurs;
- L'étude rendue publique récemment par le Bureau du commissaire albertain faisant une revue de la littérature sur le sujet, intitulée « Literature Review on Issues of Privacy and Surveillance Affecting Social Behaviour »³⁵;
- Les directives émises par la commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario à l'intention de conseils scolaires utilisant des caméras de surveillance;
- Les guides sur l'utilisation des caméras de surveillance élaborés notamment en Ontario, en Alberta et en Colombie-Britannique.

³³ M. CUSSON, *Prévenir la délinquance, les méthodes efficaces*, 2002, Presses universitaires de France, pp. 189-190.

³⁴ Commissariat à la protection de la vie privée du Canada – Avis juridique – Surveillance vidéo, 5 avril 2002.

³⁵ Stephen GREENHALGH, Bureau du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Alberta, août 2003.

Je retiens que

- La situation existante en Grande-Bretagne, aux États-Unis, en Nouvelle-Zélande et en France concernant l'utilisation de la vidéosurveillance est passablement différente de celle du Québec, notamment en ce qui touche tant les motifs que le nombre de caméras utilisées;
- Les autres provinces canadiennes et le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada sont manifestement préoccupés par les incidences sociojuridiques de l'utilisation de la vidéosurveillance.

Un éditorial

Par ignorance, nous avons avec le temps pris ces instruments de surveillance comme un mal nécessaire et inévitable. Davantage insécures, particulièrement depuis les attentats tragiques du 11 septembre 2001, nous en sommes venus à penser que notre vie privée pouvait bien subir quelques empiétements et quelques indiscretions si cela assurait notre protection et notre sécurité. Nous ne questionnons plus certaines pratiques. Nous acceptons n'importe quoi sans savoir à quoi servent les images enregistrées, si nos concessions donnent des résultats tangibles et si nous sommes ainsi mieux protégés. Nous acceptons d'être considérés comme des criminels potentiels. Cette réaction n'est pas saine.

[...]

Certes, l'installation de caméras peut être parfois l'unique façon d'assurer la sécurité publique. Mais, il faudrait, avant d'y recourir, avoir bien identifié le problème que nous voulons régler, avoir l'assurance que d'autres moyens ont été évalués, questionner périodiquement notre choix, et bien sûr, aviser les citoyens qu'ils seront soumis à l'œil de la caméra.³⁶

3.1 La portée de la Loi sur l'accès

Il faut rappeler que la simple surveillance par caméras, sans enregistrement et conservation d'images, ne tombe sans doute pas sous le couvert de la Loi sur l'accès. Ce qui 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. Cette pratique soulève des questions en regard de plusieurs droits fondamentaux. Aussi, les observations se rapportant à la décision initiale d'un organisme public d'adopter la vidéosurveillance pourront être transposables, en les adaptant, à la surveillance sans enregistrement.

Un autre commentaire concerne le caractère nominatif des renseignements enregistrés par les caméras de surveillance. L'article 54 de la Loi sur l'accès précise : « Dans un document, sont nominatifs les renseignements qui concernent une personne physique et permettent de l'identifier. » Les images enregistrées dans le cadre d'activités de surveillance seront donc considérées comme des renseignements nominatifs lorsque les sujets sont reconnaissables. En fait, le droit à la protection de la Loi sur l'accès surgit lorsque le sujet est reconnaissable³⁷. La Loi entre en œuvre aussi lorsque la caméra enregistre des données personnelles qui permettent d'identifier une personne.

³⁶ Le Soleil, Brigitte Breton, 24 septembre 2003.

³⁷ Précitée, note 9.

La Commission, pour sa part, doit avoir une approche ouverte sur cette question. Il ne s'agit pas ici de savoir si, dans le cas précis d'un recours judiciaire, l'enregistrement de l'image d'une personne constitue la meilleure preuve ou la preuve hors de tout doute servant à identifier cette personne. Qu'il suffise de savoir que les corps policiers considèrent, en général, l'œil de la caméra comme un témoin silencieux très utile. De plus, la plupart des organismes publics conservent les enregistrements vidéo pendant des périodes variables. Il faut donc présumer de l'importance des renseignements personnels gravés sur ces documents.

3.2 La portée de la vidéosurveillance

La première utilisation de la vidéosurveillance portée à la connaissance de la Commission fut lors d'une plainte visant la Ville de Sherbrooke en 1992. Un document réalisé dix ans après les événements de Sherbrooke réfère d'ailleurs aux interventions ponctuelles de la Commission sur le sujet pendant cette période. La dernière intervention fut le rapport final d'enquête sur les incidents survenus à Baie-Comeau³⁸.

Une réponse à un sentiment d'insécurité

La vidéosurveillance est devenue une réalité s'étant amplifiée à la suite des événements survenus à New York le 11 septembre 2001. L'usage de la vidéosurveillance est davantage une réponse des autorités publiques au sentiment d'insécurité manifesté par une personne ou un groupe de personnes qu'un outil pour enrayer la criminalité. Les plus récentes données de Statistique Canada montrent, selon la Fédération des travailleuses et travailleurs du Québec (la « FTQ »), que le taux de criminalité global au Canada a poursuivi une tendance à la baisse depuis 1990 et avoisinait, en 2002, le taux enregistré en 1979³⁹. De cette stagnation du taux de criminalité, la FTQ s'étonne de cette perception d'insécurité qui anime la population.

On assiste à l'installation d'une vidéosurveillance de nature préventive, notamment en France, aux États-Unis ou en Angleterre, afin de répondre à ce sentiment d'insécurité⁴⁰. Est-ce pour autant justifié?

- Aux États-Unis, note l'Association sur l'accès et la protection de l'information (l'« AAPI »), les données montrent que la prolifération de systèmes de surveillance électroniques n'a pas amené une diminution de la criminalité et du nombre de fusillades dans les écoles ni d'incidents de rage au volant;
- Les autorités reconnaissent que la vidéosurveillance n'aurait pu prévenir les attentats terroristes à Oklahoma City ou au World Trade Center;

³⁸ Position de la Commission à la suite de l'analyse du « Rapport du comité de concertation sur l'utilisation de caméras de surveillance dans le centre-ville du secteur Mingan » en la Ville de Baie-Comeau, 20 novembre 2003, C.A.I. n° 02 09 62.

³⁹ Voir également les informations statistiques publiées par Statistique Canada sur les homicides et taux d'homicides par province et territoire ainsi que les crimes selon le type d'infraction pour les années 1998 à 2002, en ligne : http://www.statcan.ca/francais/pgdb/legal12a_f.htm et http://www.statcan.ca/francais/pgdb/legal02a_f.htm.

⁴⁰ Le conseil municipal d'Élancourt (Yvelines) a installé un système de vidéosurveillance « dissuasive » pour créer un sentiment de sécurité auprès de la population.

- La surveillance vidéo effectuée lors du Sommet des Amériques à Québec en 2001 n'a pas eu pour effet de diminuer les actes de vandalisme et les débordements;
- La vidéosurveillance n'a pas réduit le nombre de crimes ni la peur d'être victime de crimes, malgré la promesse d'un changement drastique par les autorités de Glasgow, en Écosse, d'offrir une meilleure qualité de vie à ses citoyens.

Un comportement uniforme

La vidéosurveillance peut imposer aux gens, d'une façon subtile, une manière d'agir uniforme, socialement acceptable, augmentant le pouvoir des personnes observant les individus. Les personnes se sachant surveillées se mettront à changer leurs habitudes de lecture, leur façon de se vêtir ou d'être vues avec certaines personnes.

Les caméras qui, initialement, devaient servir à renforcer la sécurité peuvent, de façon concrète, devenir un outil de contrôle de la société. La vidéosurveillance peut donc avoir un effet paralysant.

Un renversement du fardeau de la preuve

Un autre danger découle de la vidéosurveillance : le renversement du fardeau de la preuve. Il appartient désormais à l'individu de prouver que les images sont inexactes, même s'il est habituellement reconnu qu'un policier ne peut procéder à une arrestation que s'il constate lui-même l'infraction⁴¹.

Des exemples...

Les dépêches pullulent de situations tantôt cocasses et parfois franchement préoccupantes sur les effets provoqués par l'utilisation de renseignements à d'autres fins que celles pour lesquelles ils ont été recueillis.

... d'utilisation à d'autres fins

- Des policiers reconnus coupables d'avoir transmis des renseignements de nature délicate obtenus dans les fichiers spécialisés;
- Des employés de la Société de l'assurance automobile du Québec condamnés pour avoir transmis des renseignements menant à une tentative de meurtre d'un journaliste montréalais.

... de finalités à clarifier

- Pour un organisme public : un terminus d'autobus équipé de deux caméras captant tous les faits et gestes des usagers 24 heures sur 24. Les policiers et les répartiteurs peuvent accéder au système de surveillance et visionner le moindre détail, dont les numéros d'immatriculation des voitures, par un lien Internet⁴²;
- Pour une entreprise privée : une garderie diffusant des images sur son site Internet privé. La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (la

⁴¹ Barry WEBB and Gloria LAYCOCK, *Reducing crime on the London underground : An evaluation of three pilot projects*. Crime prevention unit series paper no. 30, London, Home office, 1992.

⁴² Le Quotidien, *Sécurité oblige*, 6 décembre 2002.

« Commission des droits ») considère que ce type de surveillance vidéo continue des enfants à la garderie est une pratique qui contrevient au droit au respect de la vie privée. Cette surveillance constituerait également, en l'absence de situation urgente et réelle, une condition de travail déraisonnable pour les travailleurs de la garderie. La diffusion des images par ce moyen sur un site Internet privé, même dans un but légitime, entre en conflit avec le droit à l'image qui est une composante du droit à la vie privée.⁴³

D'autres rapports ou événements liés à la vidéosurveillance sont toutefois moins connus, mais révélateurs de certains effets non désirés :

Une partie de la population ciblée

- Une étude britannique⁴⁴ montre que, sans directives précises, les opérateurs des caméras – généralement de sexe masculin et de couleur blanche – ciblaient les groupes sociaux qui leur semblaient les plus susceptibles d'avoir des comportements déviants. Ils avaient tendance à cibler de façon disproportionnée les hommes, jeunes et de couleur;
- Les personnes filmées qui entrent dans une clinique psychiatrique ou un centre pour toxicomanes doivent-elles être l'objet d'une surveillance? Que faire avec ces informations?⁴⁵

Un impact mitigé

- Un sondage réalisé en 1985, répété en 1995, auprès de détenus incarcérés aux États-Unis pour vols à main armée, révèle que, sur les 11 facteurs influençant leur choix pour commettre des vols, les caméras de surveillance arrivent au dernier rang de leur préoccupation.

Une finalité incontrôlée

- Un conseiller municipal de Montréal proposait récemment de filmer les automobilistes fautifs⁴⁶ tandis qu'en Grande-Bretagne, des contribuables ont décidé de saboter les caméras de surveillance parce qu'elles garnissent les coffres de l'État plutôt que renforcer la sécurité⁴⁷;
- Les plaques automobiles dans un stationnement d'un club de nuit gai sont enregistrées par un haut gradé de la police de Washington. Ce dernier, selon le American Civil Liberties Union, a fait des tentatives d'extorsion auprès de clients mariés.

⁴³ M^e Michèle TURENNE, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, Surveillance vidéo dans les garderies, diffusion et accessibilité des images, 479^e séance de la Commission, résolution COM-479-5.1.1, mars 2003.

⁴⁴ Clive NORRIS and Gary ARMSTRONG, *The maximum surveillance society, The Rise of CCTV*, Berg Oxford, Royaume-Uni, 1999, 248 pages.

⁴⁵ DM News, Robert Gellman, 10 février 2003.

⁴⁶ Journal de Montréal, *Montréal veut filmer les automobilistes fautifs*, 11 septembre 2003.

⁴⁷ La Presse, *Rébellion*, 15 septembre 2003.

Un effet anecdotique

Une étude conclut que la vidéosurveillance n'a que des effets anecdotiques sur la réduction réelle de la criminalité⁴⁸.

Des résultats positifs...

Pour retrouver un suspect

- Il est rapporté que les caméras de surveillance vidéo dans un centre commercial à Manchester, en Angleterre, ont permis d'identifier les deux jeunes garçons qui avaient enlevé et assassiné le petit James Bulger, âgé de 4 ans.

Pour l'économie

- Sur le plan économique, un sondage effectué par le Conseil québécois du commerce de détail en 2001⁴⁹ révèle que 80 % des pertes des commerces au détail au Québec, soit 600 millions de dollars par année, sont attribuables à des crimes, tels que le vol à l'étalage, le vol qualifié, les fraudes et le vol interne;
- Les caméras permettent d'établir des preuves solides et irréfutables⁵⁰ et protègent d'une certaine manière l'avoir des actionnaires;
- L'utilisation de caméras a permis de réduire de moitié le taux d'accidents secondaires résultant d'un premier incident sur les routes du Québec. (On dénombre 4 244 accidents et 13 453 pannes sur les axes routiers gérés par le ministère des Transports en 1997);
- Aux États-Unis, on estime que le coût de la congestion automobile dépasserait 88 milliards de dollars en 2005. Au Québec, en 1997, on évaluait à 502 millions de dollars les pertes annuelles liées à la congestion dans la région métropolitaine. Les pertes en temps des usagers comptent pour 80 %, soit 401 millions de dollars, les coûts supplémentaires pour l'entretien des véhicules pour 13 %, soit 66 millions de dollars, et les effets de la pollution atmosphérique pour 7 %, soit 35 millions de dollars.

Une analyse sérieuse des risques et dangers

L'Administration doit donc justifier ses motifs et bien circonscrire ses objectifs pour s'assurer qu'ils sont importants et réels. Or, la vidéosurveillance n'est pas toujours utilisée après analyse des risques et des dangers réels que présente une situation⁵¹. De plus, lorsque l'évaluation est faite à

⁴⁸ Étude du California Research Bureau de 1997 analysant les divers scénarios où la vidéosurveillance est utilisée pour décourager ou prévenir le crime.

⁴⁹ CQCD (2001), Rapport sur les pertes dans les commerces de détail au Québec 2001.

⁵⁰ Précitée, note 33.

⁵¹ UK Home Office, Terry Honess 7 Elizabeth Charman, Closed Circuit Television in Public Places: Its acceptability and Perceived Effectiveness, Editor Gloria Laycock of the Home Office Police Research Group, 1992; Rapport Butarelli, La protection des données en relation avec la surveillance (2000) et principes directeurs pour la protection des personnes par rapport à la collecte et au traitement de données à caractère personnel au moyen de la vidéosurveillance, http://www.coe.int/T/F/Affaires_juridiques/...5RapportButarelli.as; Université Robert Schuman, Strasbourg (MSCInfo), Vidéosurveillance sous contrôle, http://www.legifrance.gouv.fr/html/frame_loi.

une époque donnée, souvent elle n'est pas remise en question malgré l'écoulement du temps et les changements qu'il apporte. S'il faut, avant de recourir à la vidéosurveillance, bien identifier le problème à juguler, il faudrait aussi remettre en question périodiquement la nécessité de ce choix.

Je retiens que

- Les quatre principaux pays observés (Royaume-Uni, France, Allemagne et États-Unis) démontrent qu'il n'existe pas d'étude préalable ou d'analyse prouvant l'impact de la vidéosurveillance sur le taux de criminalité, sauf peut-être en Grande-Bretagne pour les études réalisées par le UK Home Office⁵². Il n'existe également pas d'étude au Québec;
- L'impact réel de l'installation des caméras n'est donc pas mesuré et les finalités sont alors moins probantes;
- La vidéosurveillance donne un faux sentiment de sécurité au public et ne contribue pas réellement à la diminution de la criminalité;
- On assiste à une popularité de ce mode de surveillance⁵³, les villes utilisant notamment la vidéosurveillance pour rassurer les citoyens;
- La diminution des actes délictuels n'est que momentanée. À plus ou moins brève échéance, on observe le déplacement des situations déviantes vers d'autres endroits non surveillés⁵⁴;
- L'utilisation des caméras semble largement acceptée pour surveiller les aires de stationnement interne et externe et la gestion du réseau routier québécois;
- Une fois la vidéosurveillance installée, sa finalité peut être facilement détournée⁵⁵;
- L'informatique, les nouveaux systèmes sophistiqués et la vidéosurveillance permettent un suivi à la trace des individus;
- Les données recueillies peuvent permettre de catégoriser, différencier et hiérarchiser différents groupes sociaux;

⁵² Brandon C. WELSH and David P. FARRINGTON, *Crime Prevention Effects of Closed Circuit Television: a Systematic Review*. Home Office Research Study 252. Home Office Research, Development Directorate, August 2002.

⁵³ Précités, notes 31 et 32.

⁵⁴ Selon l'étude de Norris et Armstrong de 1999; Ditton, Jason and Emma Short, "Yes, it Works, no, it Doesn't: Comparing the Effects of Open-Street CCTV in Two Adjacent Scottish Town Centres", *Surveillance of Public Space: CCTV, Street lighting and crime prevention*. Criminal Justice Press, 1999.

⁵⁵ Précité, note 31.

- On s'éloigne parfois de l'argument sécuritaire pour reconnaître une utilisation commerciale⁵⁶, créant un effet nullement désiré⁵⁷.

3.3 La technologie

Le danger ne réside pas dans la technologie, mais la tendance actuelle de prendre cette technologie comme la solution.⁵⁸

La vidéosurveillance est un phénomène issu de la technologie. Elle semble être là pour rester, car elle s'enrichit de recherches qui raffinent sans cesse le procédé.

De la miniaturisation à la conservation

Les nouvelles technologies modifient la façon de faire et soulèvent de nombreuses appréhensions. Les caméras cachées, avec zoom ou détecteur de mouvement, à haute résolution, à infrarouges, de secteur, de gestion, d'identification, numérisées, miniaturisées, et les données biométriques confèrent à la vidéosurveillance un caractère omniprésent et envahissant. D'une part, il est connu qu'une université utilise des données biométriques pour l'accès au centre sportif ou que certains guichets dans les banques testent des caméras scrutant l'iris du client. D'autre part, la numérisation, de meilleure qualité que le système conventionnel, permet de conserver plus d'informations sur une plus longue période.

Depuis le 11 septembre 2001

Les défis que présentent les nouvelles technologies tiennent à la fois de leur développement fulgurant et de leur très grande accessibilité qu'à la pression exercée à la suite des événements du 11 septembre 2001 à New York. L'Administration américaine voudrait bien exiger des Canadiens, par exemple, un passeport incluant des données biométriques⁵⁹ pour vérifier leur identité, mais aussi les comparer avec d'autres fichiers d'informations sur les individus⁶⁰.

Du couplage d'informations

L'utilisation de nouvelles technologies offre des avantages indéniables, mais fait craindre la facilité avec laquelle est rendu possible le couplage du fichier lié à la vidéosurveillance avec d'autres. Le développement et la mise en place de mégafichiers de renseignements deviennent alors une probabilité inquiétante et réelle.

⁵⁶ Précité, note 31.

⁵⁷ *Peck c. The United Kingdom*, Cour européenne des droits de l'homme, Application n° 44647/98, Strasbourg, 28 avril 2003 : The Independent Television Commission (l'équivalent de notre CRTC) a accueilli la plainte d'un citoyen prétendant à une violation de sa vie privée. Les médias avaient largement diffusé ce qu'il croyait être une tentative de meurtre dans un lieu public, mais s'avérant dans les faits plutôt une tentative de suicide du plaignant.

⁵⁸ M. David H. Flaherty, commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de la Colombie-Britannique.

⁵⁹ Le Soleil, 15 septembre 2003.

⁶⁰ Jefferey ROSEN, *A cautionary Tale for a New Age of Surveillance*, New York Times Magazine, October 7, 2001.

De l'infaillibilité de la technologie

En outre, la technologie n'est pas le remède à tous les problèmes et la nouvelle technologie n'est également pas infaillible :

- Un mauvais ajustement de la caméra ne permettra pas de constater l'infraction ou d'identifier un individu;
- Un projet utilisant la technique de reconnaissance faciale à Tampa Bay aux États-Unis est abandonné après deux ans d'utilisation, les résultats n'étant pas à la hauteur des attentes⁶¹.

Des justifications... sans limites

- Les élèves du Collège Venerable Bede, à Sunderland au nord de l'Angleterre, devront probablement se soumettre à un test de reconnaissance biométrique de l'iris. Raison invoquée par la direction : les jeunes perdent souvent leur carte d'identité pour emprunter un livre à la bibliothèque ou manger à la cafétéria⁶²;
- Un autre exemple rapporté est celui d'un nouveau logiciel qualifié de « vision intelligente » présentement à l'essai dans les métros de Paris, de Londres et de Milan. Ce logiciel renferme des algorithmes de comportements « acceptables » ou « normalisés » et permet donc de repérer les comportements « déviants » ou « hors-norme »⁶³. Ainsi, un passager circulant à l'inverse du flux normal pourrait être considéré comme s'écartant de la norme donc suspect.

Je retiens que

- Le progrès évident et inévitable lié aux nouvelles technologies pose avec acuité le défi visant à faire respecter la vie privée des gens;
- La confiance envers les individus s'érode si les autorités favorisent les technologies comme moyen de surveillance au détriment du sens de responsabilités des personnes;
- L'étude du comportement humain à l'aide de l'enregistrement des images doit être évitée : l'utilisation de caméras ne peut servir à identifier l'appartenance raciale, religieuse, politique ou syndicale des individus.

⁶¹ The Edmonton Journal, 23 août 2003.

⁶² L'actualité, 1^{er} septembre 2003.

⁶³ Voir également Helen CARTER, *Eye Spy, Guardian Unlimited*, August 18, 2003, en ligne : <http://www.guardian.co.uk/Archive/article/0,4273,4231169,00.html>.

[...] il faut apprécier si, dans une situation donnée, le droit du public de ne pas être importuné par le gouvernement doit céder le pas au droit du gouvernement de s'immiscer dans la vie privée des particuliers afin de réaliser ses fins et, notamment, d'assurer l'application de la loi.⁶⁴

La présente partie situe sommairement le niveau de responsabilité ou d'imputabilité que devraient avoir les organismes publics utilisant la vidéosurveillance : à qui ils devraient rendre compte, suivant quelles démarches et sous quels fondements.

Un pacte social pour une relation de confiance

Les tribunaux canadiens ne se sont pas encore prononcés sur la constitutionnalité de la surveillance vidéo générale dans les lieux publics par des organes de l'État, note la Commission des droits. Le Protecteur du citoyen rappelle qu'il a proposé, en 1995, un « Pacte social » aux fins d'instaurer et garantir des relations de confiance entre l'Administration et les citoyens :

- Promouvoir dans chaque geste le respect des libertés et des droits fondamentaux;
- Adopter des règles et des processus favorisant le bien-être du citoyen plutôt que la pure commodité de l'Administration;
- Concevoir, lorsque cela est nécessaire, des systèmes de contrôle et de prévention de la fraude respectant les personnes et écartant d'emblée les méthodes de détection inutilement irritantes ou peu rentables.

Une transparence

S'inscrivant dans cette démarche, il est suggéré la publication de la liste des critères et des organismes publics utilisant une caméra de surveillance :

- définissant les rôles et responsabilités;
- garantissant l'actualisation et le suivi d'une nouvelle politique ministérielle, de l'architecture globale de la sécurité ainsi que des guides, des procédures et des normes;
- définissant les mécanismes d'harmonisation.

Une participation des gens concernés

Des organismes du milieu de l'éducation et de la santé favorisent, pour leur part, une approche éducative axée avant tout sur le respect de l'individu et l'implication des organes représentatifs déjà implantés, tel un comité de concertation opérant sous la gérance du responsable de la protection des renseignements personnels. D'autres organismes prônent la mise en place d'un

⁶⁴ *Hunter c. Southam inc.*, [1984] 2 R.C.S. 145.

processus formel d'autorisation préalable par une entité indépendante. Il est même suggéré la formation de comités d'éthique ou de vigilance.

Une autorisation préalable...

La position de certains organismes ayant participé à la consultation favorise l'émission d'une autorisation au préalable édictée par loi, règlements ou directives lors de l'installation de caméras de surveillance par un organisme public. Cette approbation préalable serait émise par une autorité indépendante, étant la seule façon de freiner la multiplication des caméras et limiter l'usage de celles-ci aux seuls cas où cela est véritablement nécessaire.

... soumise à la Commission

La plupart des interlocuteurs estiment qu'il n'est pas nécessaire de soumettre la vidéosurveillance à l'autorité des tribunaux, la Commission pouvant assumer cette responsabilité. La demande d'autorisation, le cas échéant, pourrait être soumise à la Commission, se référer aux Règles minimales déjà adoptées et contenir :

- la finalité du projet;
- la nécessité de recourir à un système de surveillance;
- le champ de vision des caméras, un plan des espaces et zones couvertes;
- le nombre de caméras;
- l'équipement utilisé pour l'enregistrement et le traitement des images;
- les mesures de sécurité;
- les mesures prévues pour informer le public;
- les droits d'accès et de rectification;
- l'identification et les coordonnées de la personne responsable;
- le programme de formation des employés.

Un comité d'éthique

Il est également suggéré, par quelques participants à la consultation publique, la formation d'un comité d'éthique devant adopter un code de déontologie, responsable d'étudier préalablement la nécessité d'utiliser les caméras de surveillance⁶⁵.

Une appréciation des risques...

En l'absence d'un régime législatif, la Commission se doit d'adopter une politique cadre ou des lignes directrices pour régir la surveillance vidéo. Cette appréciation du risque devrait se faire par un organe indépendant, telle que la Commission, en tenant compte de l'article 9.1 de la Charte et des critères établis par l'arrêt *R. c. Oakes*⁶⁶.

⁶⁵ Voir également Big Brother Awards France, en ligne : <http://www.bigbrotherawards.eu.org/2001/orga.html> et <http://www.bigbrotherawards.eu.org/2001/nomines/lyonvs.html>.

⁶⁶ Précitée, note 18.

... s'inspirant des règles sur les sondages

L'autorisation, la plus souple possible, pourrait s'inspirer de la procédure adoptée par la Commission dans le cadre des règles que doivent respecter les ministères pour réaliser des sondages. Cette dernière étape du processus devrait relever, selon la Confédération des syndicats nationaux, d'une autorisation émise par un tiers impartial, autre que la Commission, ayant des pouvoirs de sanctions quant au non-respect de la règle énoncée.

Une position d'un service de police...

Toutefois, le Service de police de Montréal est d'avis qu'il ne doit pas être soumis à un processus d'autorisation. Il préconise que les policiers aient recours à la vidéosurveillance d'une manière restrictive, que des paramètres d'utilisation leur soient imposés et qu'ils rendent compte de l'usage qu'ils en font. De manière transparente, le Service de police, en étroite collaboration avec la Commission, peut cependant s'entendre pour dresser un bilan annuel des événements ayant donné lieu à l'utilisation de caméras de surveillance dans les lieux publics, sous réserve des exceptions usuelles liées à la sauvegarde des enquêtes en cours et la protection des techniques policières.

... d'un centre hospitalier et d'un cégep

Le Centre hospitalier universitaire de Québec et le Cégep du Vieux Montréal partagent sensiblement le même avis que le Service de police de Montréal, voulant recourir à un processus souple faisant appel au sens des responsabilités leur étant dévolues.

... d'une ville

Pour prévenir les actes délictuels, il est suggéré d'imposer à une ville l'obligation de mettre en place un comité de vigilance parallèlement à l'utilisation de la vidéosurveillance.

L'exemple de la France...

L'installation de caméras de surveillance en France est régie, quant à elle, par la *Loi de Pasqua*⁶⁷ et ses règlements⁶⁸, qui énoncent les critères et obligations relatifs à la vidéosurveillance s'appliquant aux organismes publics et privés. La demande d'autorisation est présentée sur un formulaire confectionné par le ministère de l'Intérieur.

... et d'autres pays

Les États-Unis, l'Angleterre, la Suisse et l'Allemagne ne sont pas soumis à un processus préalable d'autorisation visant l'installation ou l'utilisation de la vidéosurveillance.

⁶⁷ Loi n° 83-629, adoptée le 12 juillet 1995, en ligne : <http://www.les3g.fr/pages/legislation/loi83-629/index.php>.

⁶⁸ Réglementation sur la vidéosurveillance dans les locaux commerciaux en France, en ligne : http://www.jrinternational.fr/reglementation_sur_la_video_surveillance_dans_les_locaux_commerciaux_en_france.

Je retiens que

- L'utilisation de la vidéosurveillance doit être soumise à un processus d'approbation devant être à la fois simple, souple et efficace;
- L'adoption de règles uniformes, obligatoires et contraignantes est préconisée aux fins de rendre publiques et transparentes les actions des organismes en matière de vidéosurveillance;
- La forte majorité des organismes est favorable à la mise en place d'un mécanisme d'autorisation émanant de la Commission.

La vidéosurveillance permet-elle de combattre le sentiment d'insécurité plus que l'insécurité elle-même?⁶⁹

Dans la continuité de la partie précédente, les participants à la consultation publique ont identifié invariablement trois modes d'intervention de nature normative sur la vidéosurveillance. Ils ont parlé de l'adoption d'une loi, d'une politique cadre et des normes minimales de la Commission, lesquelles sont déjà en vigueur. La présente partie aborde brièvement la teneur de propos relevés sur chacun de ces sujets.

5.1 Une loi

Il est conseillé par des participants à la consultation publique d'établir un cadre législatif devant répondre à la menace pour la vie privée que constitue la vidéosurveillance, et ce, pour combler le vide juridique et fermer la porte aux abus.

On avance que l'adoption de lignes directrices est insuffisante. La vidéosurveillance nécessite un cadre législatif pour soumettre à un mécanisme juridique contraignant l'utilisation de la vidéosurveillance.

Les normes législatives devront comprendre notamment des indications claires quant au statut des personnes qui auront accès à l'information, incluant les balises concernant la reproduction de l'information, des précisions quant au lieu et délai de conservation et la nomination de personnes responsables de l'application de la Loi sur l'accès.

Il est également signalé l'importance d'inclure à la législation des dispositions selon lesquelles les caméras ne peuvent servir à d'autres fins, spécialement une interdiction servant à identifier les individus ou membres du personnel participant à des manifestations visant à assurer la reconnaissance de leurs droits légitimes.

5.2 Une politique ou des directives

Peu ou complètement ignorée par tous les participants à la consultation publique, la mise en place de lignes directrices ou directives a été perçue comme un premier pas vers l'élaboration d'un cadre législatif plus contraignant. Dans les faits, il a plutôt été discuté d'une politique cadre que de directives.

Ainsi, la majorité des participants font valoir que les enjeux sociaux collés à l'utilisation de la vidéosurveillance rendent impérieuse la mise en place d'une politique. Cette dernière vise à ne pas s'en remettre au seul jugement des administrateurs des organismes publics pour décider d'utiliser

⁶⁹ J.M. MANACH, *La vidéosurveillance est au ¾... illégale*, 8 août 2003, en ligne : <http://www.svef.free.fr/htm/La%20videosurvillegale.html>.

ou non la vidéosurveillance. Une politique ministérielle de sécurité de l'information avec un cadre de gestion devrait également être associée à cette politique cadre sur la vidéosurveillance.

La politique cadre, impliquant et responsabilisant le milieu local, pourrait s'inspirer du régime français, s'adressant aux organismes publics et aux entreprises privées, pour autoriser préalablement l'installation de caméras de surveillance, notamment dans les domaines de :

- la protection des équipements et des immeubles publics;
- la sauvegarde des installations utiles à la sécurité de l'État et à la défense nationale;
- la prévention des atteintes sérieuses à la sécurité des biens et des personnes dans des lieux nettement exposés à des risques d'agression et de vol;
- la régulation du trafic routier.

Dans ce scénario, il reviendrait à la Commission d'évaluer au préalable une demande de vidéosurveillance. Cette appréciation devrait se faire en tenant compte des critères établis par les tribunaux judiciaires pour justifier une atteinte aux droits fondamentaux.

5.3 Un ensemble de règles minimales

L'ensemble des intervenants souscrit aux Règles minimales établies par la Commission au printemps 2002. Ils reconnaissent que la Commission a développé là un guide utile pour accompagner les utilisateurs de caméras de surveillance.

Certains participants à la consultation publique, dont le Syndicat de la fonction publique du Québec et la Commission des droits, jugent qu'il est opportun d'envisager de légiférer sur les conditions d'utilisation de la vidéosurveillance. Devant la prolifération du phénomène et les risques que cela fait peser sur la vie privée des individus, ils estiment qu'un cadre juridique contraignant, assorti d'autorisations préalables et de sanctions, est devenu nécessaire. Une institution indépendante comme la Commission serait mieux placée que les organismes concernés pour évaluer la nécessité d'avoir recours à la vidéosurveillance.

Pour d'autres participants, les enjeux sociaux liés à l'utilisation de la vidéosurveillance rendent impérieuse la mise en place d'une politique empêchant de s'en remettre au seul jugement des administrateurs des organismes publics pour décider d'utiliser ou non la vidéosurveillance. Une politique gouvernementale assortie d'un cadre de gestion doit donc être mise de l'avant.

La demande d'autorisation soumise à la Commission expliquerait la finalité du projet et la nécessité de recourir à un système de surveillance. Elle pourrait comprendre des données techniques comme le champ de vision des caméras, un plan des espaces et des zones couvertes, le nombre de caméras, l'équipement utilisé pour l'enregistrement et le traitement des images. Les mesures de conservation, l'information du public et les droits d'accès et de rectification devraient être traités dans la demande initiale. Enfin, l'identification et les coordonnées de la personne responsable de même que le programme de formation des employés impliqués complèteraient le portrait d'ensemble.

Sans aller jusqu'à exiger la mise en place formelle d'un processus d'autorisation, plusieurs intervenants prônent plutôt l'adoption et la diffusion par la Commission d'une véritable politique pour encadrer de façon plus rigoureuse la vidéosurveillance. Dans cette optique, les Règles minimales d'utilisation des caméras de surveillance retenues par la Commission apparaissent comme une excellente base de réflexion.

Presque tous les intervenants s'entendent pour exiger cet encadrement unique et harmonisé. Celui-ci ne doit pas être laissé uniquement à la science et à la conscience de chaque organisme. Il pourrait être cependant complété par des règles internes de déontologie et de pratique.

La reddition de compte préoccupe plusieurs intervenants. La population devrait être plus consciente et mieux informée du phénomène qui est en train de s'étendre. Pour cela, un registre global ou sectoriel concernant l'usage des caméras de surveillance devrait être disponible.

Il est relevé que l'élaboration de toute nouvelle norme ou obligation doit tenir compte des nouvelles réalités et contraintes des autorités publiques, entre autres l'utilisation d'outils modernes d'enquête et le fait que l'État et les villes n'ont plus de marge financière, notamment pour augmenter le nombre de policiers.

Je retiens que

- Les Règles minimales de la Commission ne sont pas remises en cause par les intervenants. Cependant, une pression supplémentaire est requise pour protéger efficacement le droit à la vie privée des gens par l'adoption de normes plus précises et contraignantes;
- La grande majorité des participants à la consultation publique favorise l'adoption d'une politique cadre dont la matière première proviendrait des Règles minimales;
- L'utilisation des caméras de surveillance doit demeurer une procédure exceptionnelle devant être une pratique rigoureusement encadrée et prévoyant des sanctions précises pour les organismes contrevenants.

Les Règles minimales ont servi de rampe de lancement à la consultation publique sur l'utilisation de la vidéosurveillance. Elles ont d'ailleurs fait rapidement consensus sur leur pertinence, constituant une référence incontournable vers l'élaboration de nouvelles normes ou le développement d'une politique cadre. Une partie complète est donc réservée à l'étude de chacune des dix Règles minimales.

6.1 La nécessité, une étude des risques et des dangers

Nous en venons maintenant à l'essence même de l'article 64 de la Loi sur l'accès qui établit l'exigence de nécessité pour justifier un organisme public de recueillir des renseignements personnels. En principe donc, l'organisme public qui utilise la vidéosurveillance devrait être en mesure de démontrer que cette pratique est nécessaire à l'exercice de son mandat. Et c'est ici qu'on se heurte au problème de l'interprétation du critère de nécessité.

Deux principales tendances se dessinent à la suite de la consultation publique.

Nécessaire, pas simplement utile

L'une souligne l'importance de développer une orientation entièrement axée sur le caractère nécessaire de l'objectif poursuivi par l'organisme public en matière de vidéosurveillance, c'est-à-dire indispensable plutôt que simplement utile, voire inéluctable.

Les solutions alternatives ayant été impossibles à appliquer et à réaliser, seul le critère de nécessité doit être pris en compte. Il faut donc démontrer l'existence d'un risque réel de délit, de danger, d'atteinte à l'ordre public ou d'atteinte à la sécurité des personnes, des lieux ou des biens pour justifier l'utilisation de la vidéosurveillance. À défaut, le recours à ce moyen de surveillance serait considéré excessif et arbitraire.

Nécessaire, plus utile à l'organisme que préjudiciable à la personne

L'autre tendance avance la notion de proportionnalité pour une vidéosurveillance bien encadrée, de nature préventive et ayant obtenu l'approbation de la population. La nécessité est alors déterminée par la valeur, la vulnérabilité et l'importance de la cible à surveiller. On tient compte des coûts et de la faisabilité à implanter les mesures et leur efficacité. L'organisme devra avoir épuisé tous les moyens moins intrusifs. La cueillette du renseignement requis doit être nettement plus utile à l'organisme que préjudiciable à la personne.

L'approche permettant d'évaluer la nécessité dans un rapport d'équilibre entre les moyens et les fins semble fructueuse. Il serait probablement illusoire de chercher à lier les organismes par une définition fixe de la nécessité et de les contraindre à une application technique et théorique de critères préétablis d'utilisation de la vidéosurveillance. L'interprétation doit plutôt mettre l'accent sur la finalité requise, tant par la collecte que par la conservation et la communication des

renseignements. « Ce principe d'interprétation voulant que la nécessité doit être évaluée relativement aux fins pour lesquelles un renseignement est requis, est conforme à la lettre et à l'esprit de la loi. »⁷⁰ La vidéosurveillance doit être nécessaire non pas d'une manière générale, mais bien nécessaire à la réalisation d'une fin déterminée⁷¹. Cependant, pour faire cette évaluation, à savoir si la vidéosurveillance est un moyen nécessaire pour atteindre des objectifs déterminés, les organismes ont besoin de repères pour accompagner leur analyse de la situation.

À cet égard, le juge Filion de la Cour du Québec écrit :

La Cour est d'avis que la meilleure façon de parvenir à une interprétation souple, cohérente et raisonnée du critère de nécessité est de l'interpréter à la lumière des droits fondamentaux garantis par la *Charte québécoise*, particulièrement dans le cadre des critères développés par la Cour suprême du Canada pour justifier les atteintes [aux] droits fondamentaux⁷².

Deux exemples choisis parmi ceux présentés par les participants :

Nécessaire - Le projet Graffiti

Le métro et les parcs subissent chaque année des dommages causés par les graffitis de l'ordre de centaines de milliers de dollars. Il s'agit d'un problème important sévissant à Montréal. Il existe plusieurs études et projets confirmant que le problème des graffitis est récurrent et coûteux. Le Service de police ne dispose pas d'effectifs policiers suffisants pour assurer une surveillance physique adéquate des lieux ciblés et la vidéosurveillance s'avère un outil précieux pour contrer en partie ce fléau.

En tenant compte des Règles minimales, le Service de police installe donc, à l'été 2002, une caméra de surveillance dans un parc de la ville où le problème est considéré important. On installe et opère pendant quatre jours consécutifs cette caméra, soit le temps d'identifier et d'arrêter les personnes responsables.

La notion de proportionnalité - La filature de travailleurs

L'objectif d'effectuer la filature d'un travailleur doit se rapporter à des préoccupations urgentes et réelles et le moyen utilisé sera proportionnel à l'objectif visé. Il sera de nature à porter le moins possible atteinte à la liberté ou au droit en cause, ne pourra pas être arbitraire, ni inéquitable, ni fondé sur des considérations irrationnelles. (La Commission des droits, dans son avis *Filature et surveillance des salariés absents pour cause de santé*).

La filature de travailleurs doit également suivre les principes ayant été repris par la Cour d'appel dans l'affaire *Bridgestone Firestone*, ([1999] RJDT 1075 (CSN)), visant le respect du critère de l'atteinte minimale au droit à la vie privée :

⁷⁰ Précitée, note 3.

⁷¹ Précitée, note 3; *Bayle c. Université Laval*, [1992] C.A.I. 241.

⁷² Précitée, note 3.

- n'intervenir qu'en dernier recours;
- n'exister aucune méthode alternative;
- s'appuyer sur des motifs précis, graves et concordants;
- se rapporter à une situation particulière.

Glissement des motifs de sécurité vers celui du sentiment de sécurité

La variété des arguments soulevés pour justifier l'utilisation de la vidéosurveillance est plus souvent cimentée à la prévention et au sentiment de sécurité qu'à la sécurité elle-même. Les études indépendantes consultées ayant été réalisées dans d'autres pays semblent d'ailleurs confirmer un glissement des motifs de sécurité vers celui du sentiment de sécurité⁷³.

Un faux sentiment de sécurité

De façon générale, la surveillance vidéo donne un faux sentiment de sécurité au public et ne contribue pas réellement à la diminution de la criminalité⁷⁴. Le faux sentiment de sécurité s'explique par le fait qu'il est impensable, de façon concrète et pratique, qu'une intervention puisse s'opérer en temps réel à la suite d'une agression : une personne ou un agent étant responsable à la fois de répondre aux urgences téléphoniques et de visionner 15 images transmises simultanément par autant de caméras sur un seul écran ne peut, humainement, tout repérer et intervenir pour signaler l'agression. Il faut noter l'existence d'enregistrements sans surveillance humaine. Il est d'ailleurs mentionné que, même si on convie une personne à l'unique responsabilité de surveiller les écrans, ce qui est très rare dans les faits, celle-ci perd, après seulement une heure, toute l'intensité nécessaire à son rôle d'observateur. Si on ajoute le temps requis d'intervention après le signalement, il relève du phénomène du hasard plutôt que de celui de la certitude que l'intervention commandée par cette personne ou agent réussisse à empêcher l'agression.

Un comportement normalisé

Il faut également considérer qu'une personne, se sachant continuellement l'objet de surveillance, changera potentiellement ses habitudes pour éviter qu'on sache ce qu'elle lit, s'achète comme vêtements ou avec qui elle entretient des relations.

Je retiens que

- L'utilisation de la vidéosurveillance est l'objet d'une préoccupation réelle et d'une amorce de réflexion;

⁷³ Précité, note 52.

⁷⁴ J. DITTON and E. SHORT, *Does Closed Circuit Television Prevent Crime? An Evaluation of the Use of CCTV Surveillance Cameras in Airdie Town Centre*. Crime and Justice Research Findings no. 8. The Scottish Office Central Research Unit, 1995; J. DITTON, E. SHORT, S. PHILLIPS, C. NORRIS and G. ARMSTRONG, *The Effect of Closed Circuit Television on Recorded Crime Rates and Public Concern in Glasgow*. Crime and Justice Research Findings no. 30. The Scottish Office Central Research Unit, 1999.

- La vidéosurveillance est considérée nécessaire pour maintenir l'ordre, la paix et la sécurité lorsqu'il s'agit de contrer un risque réel de délit, de danger, d'atteinte à l'ordre public ou d'atteinte à la sécurité des personnes, des lieux ou des biens ayant eu des problèmes récurrents;
- Le Service de police de Montréal est d'avis que seule une surveillance ciblée se justifiant par l'intérêt public peut être permise;
- La vidéosurveillance est utilisée, malgré une absence d'analyse de la criminalité et la carence d'études probantes sur les risques et les dangers de son utilisation⁷⁵. Il ne peut conséquemment y avoir un suivi à des études inexistantes;
- La vidéosurveillance ne favorise pas l'établissement d'un lien de confiance ou d'une relation de loyauté entre les individus;
- *La Déclaration des valeurs de l'administration publique québécoise*⁷⁶ énonce que sa mission d'intérêt public doit être remplie non seulement avec efficacité, mais aussi dans le respect des valeurs fondamentales, notamment le respect, la courtoisie, l'écoute, la confidentialité et la non-discrimination;
- L'efficacité et les coûts ne doivent pas occulter les droits du citoyen;
- La finalité du projet visant l'utilisation de la vidéosurveillance doit être claire, transparente, explicite et légitime;
- L'utilisation de la vidéosurveillance uniquement pour des raisons liées à l'appartenance raciale, aux convictions religieuses, politiques ou syndicales ou aux comportements sexuels déterminés d'un groupe de personnes doit être interdite.

6.2 Un examen des solutions alternatives moins invasives de la vie privée

L'école de pensée dominante chez les utilisateurs fait ressortir que les solutions alternatives n'ont vraisemblablement pas été examinées de façon automatique pour empêcher ou substituer la vidéosurveillance.

Par exemple, il est rapporté que la présence d'agents de sécurité n'a pas été retenue par la communauté collégiale, laquelle accepte difficilement la présence supplémentaire de personnes en uniforme. Il a plutôt été préconisé une vidéosurveillance, la formation d'un comité de vigilance ou « aviseur » et un service d'accompagnement à l'automobile sur demande.

Un des participants a souligné que même la Ville de Sherbrooke n'a pu engager une escouade de surveillance au centre-ville, composée d'étudiants en techniques policières, les policiers n'étant

⁷⁵ Précité, note 51; Université Robert Schuman, Strasbourg (MSCInfo) : Vidéosurveillance sous contrôle, en ligne : http://www.legifrance.gouv.fr/html/frame_loi.

⁷⁶ Protecteur du citoyen, déposée à l'Assemblée nationale, 21 novembre 2002.

pas prêts, pour des motifs de nature syndicale, à supporter cette initiative et à coordonner le travail des jeunes.

Une autre école de pensée prône l'obligation à tous les organismes de démontrer l'impossibilité de recourir à d'autres solutions moins intrusives pour la vie privée que la vidéosurveillance. Il s'agit du critère de nécessité, sans considération de l'article 9.1 de la Charte.

Je retiens que

- L'utilisation de la vidéosurveillance est réputée comme étant LA solution la plus économique pour parer aux éventuels actes de vandalisme, vols, agressions ou méfaits publics, et ce, malgré l'absence d'études probantes à l'appui de ces prétentions;
- Les principales méthodes alternatives n'ont pas ou peu été expérimentées : une patrouille à pied aux endroits névralgiques, un comité de vigilance, un meilleur éclairage des rues ou parcs, un renforcement des portes d'accès, l'installation de grilles protectrices et de systèmes d'alarme, une intervention du personnel de surveillance ou une évaluation indépendante et une discussion dans le milieu concerné;
- La vidéosurveillance ne doit pas remplacer la nécessité du contrôle policier.

6.3 L'utilisation à des époques, moments ou périodes limités

L'enregistrement des images ou des voix dans le cadre des activités de vidéosurveillance ne doit idéalement s'effectuer qu'aux lieux ciblés à la suite de la commission répétée d'actes répréhensibles. Les infractions ou agressions commises justifiant la vidéosurveillance doivent être documentées.

Toutefois, même s'il est connu et documenté que les infractions ne peuvent être perpétrées que la fin de semaine, en soirée ou la nuit, la majorité des intervenants font valoir que le manque de personnel rend obligatoire l'enregistrement en continu. On signale l'impossibilité d'asseoir une personne de façon permanente devant une caméra et d'attendre la commission d'une infraction pour démarrer l'enregistrement.

6.4 L'information au public

Un outil de prévention

La vidéosurveillance fait partie de l'arsenal contribuant, pour plusieurs, à prévenir et dissuader la commission de délits. C'est ainsi qu'un avis annonçant publiquement l'utilisation de la vidéosurveillance devient un actif informationnel incontournable pour renforcer et augmenter l'effet préventif et dissuasif.

L'article 65 de la Loi sur l'accès reflète ce devoir d'information lors de la cueillette des renseignements personnels. Il laisse par ailleurs une marge de manœuvre, car il « [...] ne s'applique pas à une enquête de nature judiciaire, ni à une enquête ou à un constat faits par une personne qui, en vertu de la loi, est chargée de prévenir, détecter ou réprimer le crime ou les infractions aux lois ».

Il semble toutefois que la vidéosurveillance n'ait pas d'effet réel sur les crimes violents⁷⁷. On signale qu'il faut une campagne d'information soutenue pour produire les effets préventifs désirés⁷⁸. Selon la nature de l'enquête, on souligne qu'il n'est toutefois pas recommandé d'aviser le public de la présence d'une caméra cachée surveillant le domaine public.

L'obligation d'aviser la population...

De nombreux organismes publics signalent au moyen d'avis écrits placés aux entrées de leurs établissements que les lieux sont surveillés par caméras. Il est cependant reconnu qu'une actualisation de la politique d'affichage doit être faite.

Toutefois, il est relevé que deux commissions scolaires sur treize informent le public de la présence de caméras dans les écoles secondaires. Le même phénomène s'applique aux universités.

... par un pictogramme ou un témoin lumineux

Il n'a pas été contesté qu'un dispositif muni d'une lumière de type clignotant rouge, apposé à la caméra et permettant en tout temps et à tout endroit de bien identifier la présence d'une caméra, pourrait améliorer l'effet préventif recherché quant à l'utilisation de la vidéosurveillance. Une identification uniformisée de type pictogramme bien en vue pourrait également jouer ce rôle.

La pratique à la SAQ

Les 400 succursales de la SAQ sont équipées d'un système de surveillance vidéo captant les images dans les aires dites communes (de vente et d'entreposage). Une affiche informe la clientèle que le lieu fait l'objet d'une surveillance électronique. Les caméras sont apparentes et non dissimulées. Pour des raisons pratiques, la SAQ utilise, à certains endroits dans ses bureaux administratifs et ses entrepôts, des caméras à focales variables, permettant d'effectuer des patrouilles visuelles.

Identifier le nom de l'opérateur de la caméra

L'inscription du nom et des coordonnées pour rejoindre la personne opérant les caméras et la publication de la liste des organismes publics utilisant la vidéosurveillance ont également été suggérées comme des éléments d'information susceptibles d'être bénéfiques pour le citoyen.

⁷⁷ Voir notamment : CCTV, "Not a Crime Deterrent", BBC News, August 14, 2003.

⁷⁸ Rachel ARMITAGE, "To CCTV or not to CCTV?" "A Review of Current Research into the Effectiveness of CCTV systems in Reducing Crime", August 18, 2003.

Je retiens que

- La publicité favorise la transparence des activités de vidéosurveillance;
- L'avis public est considéré comme un outil amplifiant l'effet préventif de la vidéosurveillance. Il faut que l'endroit surveillé faisant l'objet d'une vidéosurveillance soit clairement identifié;
- Les personnes adhèrent au besoin d'informer le public de la présence de caméras de surveillance au moyen d'un avis écrit facilement repérable;
- Plusieurs organismes n'avisent pas encore le public que les lieux sont surveillés par des caméras et certains ont noté le besoin de mettre à jour la politique d'avis public;
- L'avis placé bien en vue doit mentionner le nom de la personne responsable de la vidéosurveillance.

6.5 L'enregistrement

Un accès limité et les mesures de sécurité

La SAQ fait valoir que les enregistrements, sur support magnétoscopique ou numérique, sont conservés pour une période variant de 7 à 30 jours, sauf pour identifier, le cas échéant, les auteurs d'infractions. Les enregistrements sont effacés par un nouvel enregistrement sur la même bande à l'échéance de la période de conservation.

Les enregistrements sont conservés à des endroits d'accès restreints, n'étant accessibles que par le personnel autorisé. Les enregistreurs numériques, pour leur part, sont munis d'un code d'accès ne permettant le visionnement des images qu'aux personnes désignées à cet effet. Un historique des personnes ayant accédé aux images est conservé à l'aide du numéro de code de l'utilisateur.

Un délai fixe de conservation...

Le ministère des Transports nous apprend que 20 % des caméras qu'il possède enregistrent en mode numérique et 46 % en mode analogique. Les enregistrements sont conservés pour une période de 7 à 10 jours. Il existe 34 % des caméras ne faisant l'objet d'aucun enregistrement.

... et des cassettes datées et numérotées

Le Cégep du Vieux Montréal nous informe qu'il compte 90 caméras de surveillance reliées au même système en circuit fermé. Chaque écran de la salle de contrôle permet de visualiser et de capter les images de 16 caméras de surveillance. Il soutient qu'à moins d'événements spéciaux, les cassettes enregistrées sont détruites automatiquement après cinq semaines. Les cassettes sont datées et numérotées. Il n'est fait aucun appariement avec d'autres banques de données.

Une destruction automatique

Au Centre hospitalier universitaire de Québec, les bandes numériques d'enregistrement sont détruites automatiquement après un délai de 60 jours, sauf lors de délits ou d'enquêtes, tandis que pour le Service de police, la sauvegarde des enregistrements est régie par un calendrier de conservation des documents particuliers à la nature des activités d'un service de police.

Un enregistrement continu

La Ville de Sherbrooke respecte la décision de la Commission voulant qu'un enregistrement n'ait lieu que lors de la survenance d'événements provoquant la commission de délits. Elle croit que l'événement « Boisvenu » survenu à la Ville de Sherbrooke justifie toutefois pour l'avenir un enregistrement de façon continue. Elle veut que la Commission établisse une position claire visant l'enregistrement magnétoscopique ou numérique et la conservation de celui-ci. Essentiellement, cette position est partagée par la Ville de Baie-Comeau.

Sans enregistrement

La Commission des droits rappelle, quant à elle, que la vidéosurveillance, même sans conservation des images, porte atteinte au respect du droit de la vie privée, en plusieurs circonstances, du fait de la restriction que peut ressentir l'individu concernant son autonomie et son droit à l'anonymat lorsqu'il se retrouve dans un lieu public.

La position du CRARR – Le délai de conservation

La principale préoccupation manifestée par le Centre de recherche-action sur les relations raciales (CRARR) touche le délai de conservation des bandes-vidéo. Il prétend que certains organismes, dont la Société de transport de Montréal, effacent trop rapidement les images enregistrées à l'aide de la vidéosurveillance, rendant impossible la preuve de profilage racial pour les victimes de cette forme de discrimination. Il réclame donc la conservation des enregistrements, de vingt-quatre heures pour certains et de cinq ans pour d'autres, de tous les « incidents » résultant du profilage racial. Il soutient que le terme « incident » est moins restrictif que « délit ».

Finalement, l'Association canadienne de l'alarme et de la sécurité (« CANASA ») mentionne que le besoin d'enregistrer et de conserver les images diffère selon les clients, pouvant être jusqu'à cinq ans pour les besoins des banques.

Un moyen de preuve

On signale qu'un enregistrement sur bande vidéo décrivant la scène d'un crime, n'ayant pas été retouché ni modifié (chaîne de possession), peut être considéré comme un « témoin silencieux », admissible en preuve devant une cour de justice⁷⁹.

⁷⁹ R. c. *Nikolovski*, [1996] 3 R.C.S. 1197.

Je retiens que

- Les policiers de Montréal n'ont recours à l'enregistrement continu que pour un événement précis et un temps déterminé, lorsque les autres techniques d'enquête s'avèrent inefficaces ou inapplicables;
- L'article 64 de la Loi sur l'accès doit être respecté pour ne permettre l'enregistrement par caméras, pour cause, et une conservation que pour une courte période;
- La période d'enregistrement doit être la plus brève possible. Il faut circonscrire l'utilisation de caméras et réduire l'enregistrement à des heures de la journée et périodes de l'année précises correspondant aux moments forts où se produisent habituellement les crimes⁸⁰;
- La gestion du matériel de surveillance magnétoscopique doit être confiée à une équipe restreinte de personnes ayant été formées et connaissant les limites imposées par la Loi. Il est requis la désignation d'une personne responsable du fonctionnement de l'appareil et des enregistrements;
- Les images conservées doivent être adéquates, pertinentes et non excessives, ne pouvant faire l'objet ultérieurement d'une utilisation non compatible avec les finalités;
- Les enregistrements ne peuvent faire l'objet d'une association d'images et de données biométriques, notamment à l'aide de logiciels de consultation automatique d'images ou de la reconnaissance faciale, ni être appariés, couplés ou partagés à d'autres fichiers, ni constituer une banque de données et ni être communiqués à des tiers;
- Les cassettes doivent être numérotées et datées par site ayant fait l'objet de surveillance.

6.6 Lieux publics ou privés⁸¹

Les lieux visés par la vidéosurveillance

Les lieux habituellement surveillés par les caméras sont les immeubles, entrées principales, corridors, escaliers, casiers, cafétérias, gymnases, accès aux vestiaires et douches, machines distributrices, laboratoires, bibliothèques, matériel informatique, salles d'attente des urgences et corridors de certaines unités spécialisées, telle la psychiatrie, les stationnements, les quais de débarquement et haltes routières, les routes et les tunnels. La SAQ, qui possède des caméras depuis 1975, signale qu'elle n'a pas de caméras dans les vestiaires, toilettes, cuisinettes et cafétérias de ses établissements.

Les lieux visés et ciblés pour l'installation de caméras de surveillance doivent être des espaces dits publics. Par exemple, le Cégep du Vieux Montréal est d'avis qu'il n'a installé des caméras que

⁸⁰ Précité, note 74; Rachel ARMITAGE, Graham SMYTH and Ken PEASE, "Burnley CCTV Evaluation" Surveillance of Public Space : CCTV, Street Lighting and Crime Prevention. Criminal Justice Press, 1999.

⁸¹ Précités, notes 4 et 5.

dans des lieux publics, n'ayant jamais eu de caméras dans les locaux et laboratoires d'enseignement ni dans les bureaux, à l'exception des laboratoires informatiques. Les universités, quant à elles, possèdent des systèmes de vidéosurveillance dans les salles de classe.

La définition des tribunaux

Les tribunaux ont établi que les protections accordées par nos lois visent les personnes et non les lieux et que c'est plutôt le critère des attentes raisonnables de vie privée dans certains lieux et dans certaines circonstances qui sert à déterminer s'il y a ou non atteinte à ce droit fondamental. En résumé, le droit à la protection de la vie privée s'applique et s'apprécie en regard des personnes et non des lieux où elles se trouvent.

À titre d'exemple, il a été décidé que l'installation de caméras de surveillance orientées vers la propriété privée, notamment une maison voisine, porte atteinte aux articles 5 et 7 de la Charte⁸².

L'absence d'obstacles pour accéder au lieu

La notion de vie privée peut également s'apprécier en fonction de l'espace où se trouve l'individu. La personne doit avoir une attente raisonnable au droit à la vie privée, et ce, dictée par le degré d'expectative de considérer l'endroit comme étant privé⁸³. L'accessibilité ou l'existence d'obstacles empêchant d'atteindre un endroit est un indicateur servant à qualifier l'espace de public ou non⁸⁴. Une personne effectuant ses emplettes dans un magasin à grande surface doit normalement s'attendre à une intimité moindre que celle de son foyer.

Un lieu à la fois public et privé

Un immeuble gouvernemental, tels une cour de justice, une école, une bibliothèque, un parc ou une rue, peut se qualifier à la fois comme lieu public et privé. Le tout dépendra de l'utilisation de ces lieux, des obstacles pour y accéder et du degré d'attente raisonnable à considérer ce lieu comme privé⁸⁵.

Par exemple, un bureau peut être qualifié de public lorsqu'il sert de lieu de rencontre entre un citoyen et un fonctionnaire, mais demeure de nature privée si celui-ci n'est utilisé que par lui. Si aucune justification ne permet d'associer le lieu comme public, il est dès lors privé. Ainsi, le cabinet de fouille des douanes ne peut être considéré comme un lieu privé en France⁸⁶. En somme, il s'agit encore une fois du critère de proportionnalité au sujet de l'atteinte à la vie privée qui s'applique.

⁸² *Gauthier c. Roy*, (1999) R.D.I. 87 (C.S.).

⁸³ Précitée, note 7, 62; *Olmstead c. United States*, 277 U.S. 438 (US Supreme Court, 4 juin 1928); *Minnesota c. Carter*, 5 BHRC 457 (US Supreme Court, 6 octobre 1998).

⁸⁴ Constitution allemande, en ligne : http://www.datenschutzzentrum.de/material/themen/.../vidsec_e.ht; 17 octobre 2003; Ville de Washington, A Bill in the Council of the District of Columbia, en ligne : <http://www.epic.org>, 16 octobre 2003.

⁸⁵ *Volkkszählung*, BverGE 65, 1; Thilo WEICHERT, Current Legal Issues on Video Surveillance.

⁸⁶ *Funke c. France*, (1993) 16 EHRR 297 (Cour européenne des droits de l'Homme).

Respect de la finalité

En bout de course, c'est l'analyse de l'expectative ou de l'attente de l'individu au respect de la vie privée qui sera toujours l'élément déterminant. L'évaluation de la finalité sera donc toujours au cœur de cette évaluation.

La position du Service de police

Les policiers avancent des situations qui sont particulières à leurs champs d'activités. Ils prétendent pouvoir, sans autorisation judiciaire, installer des caméras de surveillance sur le domaine public pour observer et enregistrer des activités illégales, les caméras n'étant pas dirigées vers des lieux privés : une bande vidéo est recevable en preuve et n'affecte pas les droits de la personne filmée lorsque les séquences en cause ont été prises dans des lieux publics⁸⁷. Le Service de police appuie ses prétentions de quelques exemples :

- Un policier enregistre pendant un certain temps au moyen d'une caméra de surveillance les allées et venues de plusieurs individus soupçonnés de se livrer au trafic de stupéfiants. L'accusé demande de rejeter les preuves magnétoscopique et photographique. La Cour accepte cette preuve et mentionne que :

La prise de scènes par appareil magnétoscopique et de photos par caméra a été faite à l'extérieur des endroits où certaines activités impliquant l'appelant se déroulaient, lesquels lieux étaient de surplus des endroits commerciaux, donc accessibles à tout venant. [...] ⁸⁸

- Les policiers peuvent photographier les membres d'un club de motards interceptés sur la rue dans le but de mettre à jour leur « album de famille »⁸⁹;
- Les policiers recommandent au propriétaire d'un centre commercial d'installer une caméra de surveillance dans une salle de toilette où des individus posaient des gestes indécents. La caméra devait être placée de manière à capter uniquement l'aire commune, et non les cubicules individuels, et installée à très court terme, le temps que les contrevenants recherchés soient identifiés et accusés;
- Dans le cadre du projet Graffiti, le Service de police voulait identifier les graffiteurs sévissant dans un parc public. Les caméras ont été installées dans des lieux précis et pour la période nécessaire leur permettant d'identifier les contrevenants recherchés. Les caméras n'étaient pas dirigées vers des lieux privés, dans la mesure où cette caméra captait uniquement les images qu'un passant pouvait voir.

Je retiens que

- Les protections accordées par les lois visent les personnes et non les lieux. Le facteur déterminant d'analyse est l'expectative de l'individu au respect de la vie privée;

⁸⁷ *Syndicat des employés de l'Université de Montréal, section locale 1244 (S.C.F.P.-F.T.Q.) c. Université de Montréal*, D.T.E. 92T-523 (T.A.).

⁸⁸ *Elzein c. R.*, [1993] R.J.Q. 2563 (C.A.).

⁸⁹ *Brown c. Durham Regional Police Force*, [1998] 21 C.R. (5th) 1 (Cour d'appel de l'Ontario).

- L'accessibilité d'un espace commun, d'une voie publique ou d'une aire ouverte à toute personne, l'absence de contrainte pour y accéder et l'expectative de considérer l'endroit comme étant privé sont les principaux critères pour déterminer du caractère public d'un lieu;
- L'accès aux toilettes peut justifier l'utilisation de caméras de surveillance, laquelle doit toutefois être proscrite dans les toilettes mêmes, sauf exception liée à une situation précise et pour un temps déterminé;
- Le masquage informatique doit être utilisé lors d'enregistrements pour empêcher la prise d'images d'un lieu privé, tel, par exemple, un immeuble à logements⁹⁰. Ainsi, la prise de vue par des caméras de surveillance à des endroits privés peut être empêchée de façon automatique à l'aide d'un logiciel informatique, selon une nouvelle technique permettant le masquage de lieux préidentifiés;
- Le lieu « privé » est un endroit où une personne s'attend raisonnablement être à l'abri d'une intrusion ou d'une surveillance fortuite ou hostile;
- L'évaluation du respect de la vie privée des gens doit tenir compte d'une vidéosurveillance à l'aide de caméras fixes, rotatives ou mobiles, à circuit fermé, automatisées, ayant un terminal unique ou une centrale de diffusion des images avec surveillance et connexion à distance;
- Les angles de vues, c'est-à-dire la possibilité d'agrandir ou non les images, la fonction zoom ou arrêt sur l'image et la connexion avec une centrale, doivent se comparer à l'aune des finalités recherchées par l'organisme qui surveille.

6.7 L'imputabilité et la formation

La formation des membres du personnel manipulant les caméras est requise pour les éduquer au sujet de l'importance de la protection de la vie privée.

Je retiens que

- La formation du personnel porte généralement sur les aspects techniques liés à l'utilisation des caméras de surveillance, mais très peu d'organisations donnent cette formation;
- Les membres qui manipulent les caméras de surveillance ne reçoivent pas de formation particulière sur les questions se rapportant à la protection de la vie privée;
- Il n'a été soumise aucune politique touchant les tierces parties.

⁹⁰ Séance du Conseil municipal de Lyon, 2000/5147 – Équipement de vidéosurveillance dans la presqu'île à Lyon, 1^{er} et 2^e arrondissements, 25 avril 2000. Débats.

6.8 La conservation et les mesures de sécurité

Le rôle de la personne responsable de la protection des renseignements personnels

La majorité des ministères et organismes soumis à la Loi sur l'accès ont mis en place des mesures concrètes de sécurité pour assurer la confidentialité des renseignements personnels sous leur responsabilité, principalement pour les documents sur support papier. Une personne identifiée comme étant responsable de la protection des renseignements personnels est d'ailleurs désignée à cette fonction par la plus haute autorité au sein de l'organisme public. Cette expertise doit donc bénéficier à la vidéosurveillance.

Les mesures de sécurité

Il est réclamé, en matière de vidéosurveillance, nouvelle technologie, une actualisation des mesures de sécurité. Ainsi, une analyse des risques au sujet de la protection des renseignements doit être complétée, et ce, avant la mise en place d'un système de vidéosurveillance. Des indications claires quant au statut des personnes qui auront accès à l'information, des balises concernant l'accès et la reproduction de l'information et des précisions quant aux lieu et délai de conservation devront garantir l'utilisation de la cueillette, de l'utilisation ou de la communication de ces renseignements.

Je retiens que

- La personne responsable de l'application de la protection des renseignements personnels demeure également garante des normes de protection attachées à la vidéosurveillance;
- L'utilisation de la vidéosurveillance nécessite :
 - l'inscription de la finalité poursuivie par l'organisme;
 - un nombre limité de personnes physiques pouvant accéder et visionner les enregistrements, comprenant celles responsables de l'entretien;
 - des mesures de sécurité ne permettant notamment l'accès au poste de garde qu'aux personnes expressément désignées à cet effet.
- La manipulation, l'altération ou la destruction d'éléments de preuve doivent être limitées, sinon évitées.

6.9 L'accès et la rectification

Les personnes dont les images sont captées doivent être informées et conscientes que la vidéosurveillance a cours et qu'elles peuvent accéder aux renseignements les concernant. Les principes de transparence et de loyauté doivent donc régir les organismes utilisant la vidéosurveillance.

Si les personnes sont informées de la présence des caméras, elles seront en mesure d'exercer le droit d'accès aux renseignements qui les concernent.

En réalité, dans le cours ordinaire de leur vie, les gens peuvent oublier qu'ils sont sous surveillance. En outre, les bandes enregistrées sont ou devraient normalement être conservées pendant une courte période. Aussi, dans les faits, le droit d'accès recevra sans doute peu d'application.

Néanmoins, à moins d'exceptions prévues à la Loi sur l'accès, ce droit doit être sauvegardé, car l'individu doit pouvoir s'objecter en tout temps au type de traitement réservé aux données le concernant.

Toutefois, la demande d'accès doit être suffisamment précise afin de permettre à l'organisme de retrouver les images pertinentes sans engager des efforts considérables⁹¹.

Je retiens que

- La personne surveillée doit être informée qu'on détient de l'information la concernant. Elle a droit d'accéder à cette information et, le cas échéant, de la rectifier, car il s'agit d'un renseignement personnel à son sujet.

6.10 L'évaluation continue

Le ministère des Transports est le seul organisme ayant mentionné qu'il réalise ponctuellement des projets de recherche sur la nécessité d'utiliser temporairement des caméras. À titre d'exemple, il cite une étude réalisée pour connaître le délai d'attente aux postes frontaliers.

Je retiens que

- L'évaluation des effets de l'utilisation de la vidéosurveillance sur une base régulière est inexistante.

⁹¹ Articles 94 et 95 de la Loi sur l'accès.

L'exercice de la consultation publique sur la vidéosurveillance par des organismes publics dans les lieux publics aura été complet sans pour autant être parfait. Il aura permis de tracer le contour des défis à relever de ce type de contrôle et la possibilité de relancer les principes associés à la protection des renseignements personnels : nécessité, finalité, confidentialité, conservation limitée, sécurité, transparence, accès et rectification.

La surveillance par caméra dans les lieux publics demeure un acte d'observation secrète ou non d'une personne sur une autre dans le but de guetter ses faits et gestes. Il faut rechercher un équilibre entre le droit à la vie privée et la vidéosurveillance.

Il émerge de la multitude de motifs justifiant l'utilisation de la vidéosurveillance la volonté réelle et sincère de tous les participants de trouver LA juste solution aux préoccupations concrètes ou appréhendées manifestées par les gens ou autorités en place en matière de sécurité.

Il ne saurait toutefois être question d'installer une vidéosurveillance que pour céder à la pression officielle ou publique. Il faut appuyer cette forme d'intervention par une solide documentation pour ne pas faire reculer les droits dûment réfléchis consacrés notamment par la Charte et la Loi sur l'accès : l'atténuation ou la dissuasion des actes de vandalisme et les coûts des vols et des fraudes doivent-ils mener à la concession voulant que les personnes ne puissent plus circuler librement sans se sentir épiées? L'insécurité des gens amène-t-elle à l'uniformité des comportements et à l'aliénation de leur droit à la différence? Voulons-nous accentuer les comportements marginaux?

L'utilisation de la vidéosurveillance dans les situations indiscutables de sécurité publique et de protection et sûreté de l'État n'est pas remise en cause. Cette utilisation doit cependant demeurer une procédure exceptionnelle, une nécessité démontrée et non simplement une commodité. Le pari est qu'il ne doit subsister aucun automatisme servant à légitimer l'utilisation de la vidéosurveillance dès l'observation d'un seul comportement déviant. Il faut être transparent et assurer la transmission d'une information de qualité qui supplantera la situation anecdotique : une pratique encadrée rigoureusement pour des motifs précis, graves, concordants, impliquant le milieu, sur un cas particulier et limités dans le temps, ayant obtenu l'approbation d'une autorité indépendante.

Ainsi, la surveillance vidéo ne contribuant pas de façon incontestable à la diminution de la criminalité et donnant un faux sentiment de sécurité au public ne devrait pas être retenue.

Je suis conscient que, dans un monde idéal, la vidéosurveillance serait superflue. Qui n'a pas été témoin au moins une fois, entre autres, de l'indifférence des gens qui n'interviennent pas ou semblent ignorer le besoin manifeste d'aide d'une autre personne dans le transport public? Les caméras favorisent-elles cette forme d'individualité ou de déresponsabilisation des individus? La question, de nature sociologique, est intéressante, mais ne trouve pas de réponse toute faite et déborde d'ailleurs largement de mes mandat et pouvoirs. Cependant, la conciliation des approches demeure possible par une politique simple et claire animée par l'adhésion des ministères et organismes publics.

Il serait inconcevable d'esquiver la question des ressources limitées bien réelles de la Commission, ne pouvant compter sur des ressources humaines, financières et matérielles pleinement suffisantes pour acquitter les mandats lui ayant été confiés. Malgré le rappel en ce sens inscrit à plusieurs rapports annuels par tous les présidents s'étant succédé et l'appui des parlementaires plaidant pour une hausse du budget⁹², la Commission ne dispose pas encore de ressources adéquates. Il serait donc illusoire de prétendre que la suite des choses puisse s'opérationnaliser sans interventions de ressources humaines ou financières.

Je laisse donc à mes collègues de la Commission le présent Bilan pour réflexion, lequel vient compléter le document de présentation et celui résumant les mémoires soumis dans le cadre de la consultation.

⁹² Assemblée nationale du Québec, Commission de la culture, 1^{re} session, 36^e législature, 20 février 2002.

ANNEXE I

PETIT LEXIQUE

TYPES DE CAMÉRA

SOURCE : CANASA

- Les caméras de secteur ou de vérification sont utilisées pour un lieu en particulier, par exemple un parc. Les caractéristiques de ce type d'appareils rendent peu probable, « technologiquement », l'identification d'une personne, la caméra visant plus un lieu qu'un individu. Elles servent souvent pour le contrôle d'une foule. Elles sont les caméras les plus souvent utilisées par les organismes;
- Les caméras de gestion sont utilisées la plupart du temps pour la surveillance du réseau routier parce qu'elles offrent une vue panoramique;
- Les caméras d'identification sont celles que nous trouvons installées habituellement aux guichets automatiques des banques. Ces caméras servent à identifier un individu et, le cas échéant, les date et heure du délit;
- Les caméras cachées assurent une surveillance secrète de lieux précis ou, la plupart du temps, captent un événement particulier dans le cadre d'une filature d'une personne ou d'une enquête pour vol. Il s'agit de caméras fixes pouvant être aussi petites que la pointe d'un crayon;
- Les caméras avec « zoom » et routine de position accaparent 10 à 15 % du marché. Elles peuvent être utilisées, entre autres, pour assurer la surveillance d'une cour de triage. La technologie permet maintenant de programmer les angles de vue et d'éviter de capter, par exemple, une rue publique ou une maison privée;
- Les modèles de caméras les plus anciens permettent un enregistrement des images sur magnétoscope et les plus récents, de façon numérique;
- Les nouvelles caméras pourront à l'avenir intégrer un détecteur de mouvement. À titre d'exemple, la caméra est programmée pour éviter le déplacement d'un ordinateur ou d'un meuble dans une pièce. Cette caméra n'enregistrera les images que si les objets se déplacent.

ANNEXE II

PETIT LEXIQUE

TYPES DE SURVEILLANCE VIDÉO

SOURCE : AAPI

- En temps réel et reliée à une centrale où les images sont transmises sur des écrans en circuit fermé. Les opérateurs interviennent lorsque la situation le requiert. Le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada a conclu, lors d'une enquête à Yellowknife, que la surveillance non autorisée des endroits publics, à des fins commerciales (marketing) par des compagnies privées, n'a pas sa place au Canada;
- De nature passive par un enregistrement et une lecture opérés à certains intervalles;
- De nature active par un visionnement continu du personnel de sécurité;
- Avec enregistrement continu pour une surveillance ciblée ou générale;
- Clandestine lorsqu'elle se fait à l'insu des individus contrairement à la surveillance dite « ouverte », où les caméras sont placées au vu et au su du public et que celui-ci en est informé.