

## VIDÉOSURVEILLANCE

# Sécurité des parkings publics et privés

### L'ESSENTIEL

#### ■ Dispositif légal

Le cadre légal de la mise en place d'un système de vidéosurveillance dans un parking varie essentiellement selon la nature, publique ou privée, du lieu surveillé.

#### ■ Cnil et préfets

Si la compétence de la Cnil est principalement liée à la nature du système envisagé, la compétence du préfet, elle, est exclusivement liée à la nature du lieu d'implantation.

#### ■ Encadrement

Qu'il s'agisse d'un système de vidéosurveillance dans un parking public ou dans un lieu privé, le dispositif varie, même s'il reste particulièrement encadré.

### UNE ANALYSE DE

Jean-Louis VASSEUR et Didier SEBAN,  
avocats à la cour, SCP Seban et Associés  
Jean-François MORANT, élève-avocat

Les personnes publiques gèrent très fréquemment, de manière directe ou déléguée, des parkings. Depuis 1995, la vidéosurveillance est présentée comme un des outils indispensable de lutte contre l'insécurité. En ce qui concerne la surveillance des parkings, leur propriétaire ou gestionnaire sont ainsi incités à recourir à ce type de dispositifs (1).

Mettre en place un système de vidéosurveillance dans un parking nécessite de bien connaître le cadre légal dont l'application varie essentiellement selon la nature, publique ou privée, du lieu surveillé.

### I. Le cadre légal

La mise en place de dispositifs de vidéosurveillance est essentiellement régie par la loi n°95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité qui encadre l'utilisation des dispositifs de vidéosurveillance installés dans les lieux publics ou privés ouverts au public. Cette loi instaure un système d'autorisation préfectorale.

La loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés est applicable selon le type de dispositif. Cette loi instaure un régime de déclaration préalable à la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil). Si la compétence de la Cnil est principalement liée à la nature du système envisagé, la compétence du préfet, elle, est exclusivement liée à la nature du lieu d'implantation.

Les régimes sont donc susceptibles de se recouper partiellement et un débat existe sur le contrôle de l'implantation des dispositifs de vidéosurveillance. Il est néanmoins possible de présenter le cadre légal applicable aux parkings publics et privés en distinguant selon le type de lieu destiné à être surveillé.

### A. Champ d'application des lois de 1978 et de 1995

Une incertitude demeure quant au champ d'application respectif des lois de 1978, emportant compétence de la Cnil; et de 1995, emportant celle de l'Etat, en la personne du préfet, les deux cadres étant pourtant normalement exclusifs l'un de l'autre.

La Cnil estime qu'un système de vidéosurveillance, dès lors qu'il est numérique, entre

dans le champ d'application de la loi « informatique et libertés ». Cette position n'est pas sans argument juridique. La loi du 6 août 2004, en effet, élargit le champ d'ap-

### À NOTER

La Cnil estime qu'un système de vidéosurveillance, dès lors qu'il est numérique, entre dans le champ d'application de la loi « informatique et libertés ».

plication de la loi du 6 janvier 1978 en procédant à une réécriture des notions de données à caractère personnel et de traitements automatisés. Sur cette base, et d'un point de vue théorique, il est possible de considérer qu'une image numérique enregistrée au moyen d'un

### RÉFÉRENCES

- Directive 95/46/CE du 24 octobre 1995 relative à la protection des données à caractère personnel (qui exclut cependant la vidéosurveillance de son champ d'application); convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel du Conseil de l'Europe, signé le 28 janvier 1981.
- Loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.
- Loi n°95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité.
- Loi n°2004-801 du 6 août 2004 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel.
- Décret d'application n°96-926 du 17 octobre 1996 relatif à la vidéosurveillance.
- Décret n°97-47 du 15 janvier 1997 relatif aux obligations de surveillance incombant à certains propriétaires ou exploitants de garages ou de parcs de stationnement.
- Décret n°2006-929 du 28 juillet.
- Décret n°2009-86 du 22 janvier 2009.

système de vidéosurveillance constitue une donnée à caractère personnel utilisée dans un traitement automatisé, position d'ailleurs conforme à certaines normes de droit européen (2).

L'intention du législateur n'était sans doute pas de soumettre à une déclaration préalable de la Cnil l'installation de dispositifs de vidéosurveillance utilisant une technologie numérique dans des lieux publics ou ouverts au public. Cette position, défendue par le ministère de l'Intérieur, a été réaffirmée par une circulaire en date du 12 mars 2009 et antérieurement confirmée par certains tribunaux (3).

Néanmoins, la détermination précise du champ d'application des lois précitées crée une incertitude juridique particulièrement préjudiciable aux décideurs locaux qui peuvent hésiter à mettre en place de tels dispositifs ou craindre d'être amenés à enfreindre certaines dispositions légales. La Cnil indique ainsi être régulièrement saisie de demandes émanant de personnes ayant déjà obtenu une autorisation préfectorale, pointant par là le manque de lisibilité du cadre légal en vigueur. Le gouvernement entend cependant maintenir la répartition de compétence actuelle et asseoir la compétence du préfet dès lors que le projet d'implantation de caméras concerne un lieu public ou ouvert au public.

## B. Nature juridique du lieu d'implantation

Le régime juridique relatif à la vidéosurveillance varie principalement selon que le dispositif est installé dans un lieu public ou privé ouvert au public ou dans un lieu privé. La détermination de la nature juridique du lieu d'installation s'avère donc déterminante. La vidéosurveillance dans les lieux publics ou privés ouverts au public est régie par l'article 10 de la loi du 21 janvier 1995 et par son décret d'application n°96-926 du 17 octobre 1996, lui-même modifié par les décrets n°2006-929 du 28 juillet 2006 et n°2009-86 du 22 janvier 2009.

Les lieux privés ouverts au public sont définis par la jurisprudence comme : « les lieux accessibles à tous sans autorisation de quiconque, que l'accès en soit permanent et inconditionnel ou subordonné à certaines conditions, heures ou causes déterminées » (4). Dès lors qu'un dispositif de vidéosurveillance est ins-

tallé dans un lieu public ou ouvert au public, il importe de recueillir une autorisation préfectorale préalable.

En revanche, si le dispositif est implanté dans un lieu privé, la loi de 1978 peut trouver à s'appliquer. La Cnil est en effet compétente de manière certaine lorsqu'un dispositif de vidéosurveillance numérique est installé dans un lieu non accessible au public et que les images sont enregistrées ou conservées sur un support informatisé de type disque dur ou enregistreur numérique. Selon la jurisprudence, un lieu privé doit s'entendre d'un endroit qui n'est ouvert à personne sauf autorisation de celui qui l'occupe d'une manière permanente ou temporaire (5).

Les personnes publiques peuvent être amenées à gérer directement ou indirectement des parkings publics (ou ouverts au public), des parkings accessibles à tous, gratuits ou tarifés à la durée, ou des parkings privés, par exemple, un parking implanté à proximité d'une mairie et auquel n'ont accès que les agents municipaux. L'identification préalable de la nature juridique du parc de stationnement s'avère donc décisive.

A ce titre, il ressort de la circulaire du 12 mars 2009 précitée que : « l'acquittement d'un droit d'entrée ne fait pas obstacle à ce qu'un lieu soit regardé comme ouvert au public. En revanche, la circonstance qu'un digicode garde l'entrée d'un hall d'immeuble ou d'un parking fait de ces endroits des lieux privés, hors du champ d'application de la loi du 21 janvier 1995 ».

Ainsi, on comprend de ces éléments qu'un parking librement accessible à tout public, sous réserve du paiement d'un droit d'entrée, doit être considéré comme un lieu privé ouvert au public, soumis aux dispositions de la loi de 1995. Il en va ainsi, *a fortiori*, d'un parking ouvert au public non payant. La mise en place d'un système de vidéosurveillance dans un tel lieu nécessitera donc l'obtention préalable d'une autorisation délivrée par le préfet. Inversement, un parking où n'ont accès que les agents d'une mairie doit être considéré comme un lieu privé, dès lors que son accès est réservé à ce public spécifiquement

et que l'entrée est munie d'un dispositif permettant un accès sélectif (bip, code...). Dans ce cadre, s'il ne sera pas nécessaire de recueillir une autorisation préfectorale,

### À NOTER

Un lieu privé doit s'entendre d'un endroit qui n'est ouvert à personne sauf autorisation de celui qui l'occupe d'une manière permanente ou temporaire.

une déclaration à la Cnil pourra, en revanche, s'avérer obligatoire.

La nature du parc de stationnement dépendra donc à la fois du public pouvant y accéder et de la présence ou non de dispositifs en restreignant l'accès. On se référera à la notion de parking public pour les parkings publics, *stricto sensu*, et ceux ouverts au public.

## II. Obligations fixées par la loi

On distinguera selon que le dispositif est installé dans un lieu public ou privé ouvert au public ou dans un lieu privé.

### A. La mise en place d'une vidéosurveillance dans un parking public

L'application des règles contenues dans la loi de 1995 varie selon la personne à l'origine du projet, ainsi que la finalité de celui-ci.

Une autorisation préfectorale doit impérativement être délivrée dès lors qu'il est envisagé d'installer un tel dispositif. Une telle délivrance étant subordonnée au respect de certaines prescriptions.

### Distinction entre personnes privées et autorités publiques compétentes

Seules les « autorités publiques compétentes » peuvent demander l'autorisation de filmer la voie publique et ce, pour certaines finalités limitativement énumérées. Les personnes pri- >

(1) L'article 1<sup>er</sup> du décret n°97-47 du 15 janvier 1997 relatif aux obligations de surveillance incombant à certains propriétaires ou exploitants de garages ou de parcs de stationnement, pris en application des articles 10 et 12 de la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité de 1995, prévoit la possibilité de recourir à des dispositifs de vidéosurveillance afin de répondre aux exigences légales de surveillance de ces sites.

(2) Directive 95/46/CE du 24 octobre 1995 relative à la protection des données à caractère personnel (qui exclut cependant la vidéosurveillance de son champ d'application). Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel du Conseil de l'Europe, signé le 28 janvier 1981.

(3) TA Lille 19 octobre 2004, req. n°03011944.

(4) TGI Paris 23 octobre 1986, Gaz. Pal. 8 janvier 1987; confirmé par CA Paris 19 novembre 1986.

(5) CA Besançon 5 janvier 1978; JCP G 1980, II, 19449; Cass. crim. 28 nov. 2006, pourvoi n°06-81.200; Juris-Data n°2006-036754.

■ ■ ■ vées ne sont, elles, pas autorisées à filmer la voie publique, sauf pour prévenir des actes terroristes (6).

Il résulte de la circulaire du 22 octobre 1996 précitée qu'il faut entendre par autorités publiques compétentes « le préfet et le

**À NOTER**  
Seules les « autorités publiques compétentes » peuvent demander l'autorisation de filmer la voie publique.

maire, mais également les responsables d'établissements publics [par exemple, SNCF, RATP, hôpitaux]

ou services publics [par exemple, établissements pénitentiaires] ».

Il n'existe pas de définition juridique de la notion d'autorités publiques compétentes. Si cette qualité peut sans conteste être conférée par exemple aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), le législateur les ayant explicitement habilités, avec l'accord de la commune concernée, à implanter, acquérir, installer et entretenir des dispositifs de vidéosurveillance (7), il ne nous semble en revanche pas possible de considérer que tout responsable d'établissement public puisse être qualifié d'autorité publique compétente. Il en va ainsi, par exemple, d'un responsable d'office HLM.

### Distinction entre les différentes finalités recherchées

La loi de 1995 prévoit quatre finalités pour lesquelles une demande d'autorisation peut être présentée. Deux d'entre elles peuvent être invoquées dans le cas de la surveillance d'un parking :

- Assurer la protection des bâtiments et installations publics et la surveillance de leurs abords. Cette finalité n'est pour l'heure invocable que par les autorités publiques compétentes.
- Prévenir des atteintes à la sécurité des personnes et des biens dans les lieux particulièrement exposés à des risques d'agression ou

de vol. Cette finalité est invocable par les personnes privées.

Dans les deux cas, il est procédé à une analyse détaillée de la réalité des risques permettant de justifier le recours à un système de vidéosurveillance. Ainsi, il a pu être jugé que de simples craintes de vols ou d'effractions ou la commission ponctuelle de tels actes ne suffisent pas à justifier l'implantation de caméras de surveillance (8).

Une grande surface n'a, par ailleurs, pas été autorisée à étendre son système de vidéosurveillance à son parking, eu égard au fait qu'il n'était pas rapporté la preuve que le parking de l'établissement constituait « un lieu particulièrement exposé à des risques d'agression ou de vol au sens de l'article 10 [...] de la loi du 21 janvier 1995 » (9).

Seules les autorités publiques pouvant être légalement autorisées à filmer la voie publique, ces dernières pourront donc filmer tant les parkings eux-mêmes que leurs abords extérieurs, que ceux-ci constituent des espaces privés ouverts au public (par exemple, les cages d'escalier menant aux parkings) ou se trouvent sur la voie publique (par exemple, l'entrée destinée aux voitures), ainsi que la voie publique.

### Délivrance de l'autorisation préfectorale et respect des prescriptions légales

L'installation d'un système de vidéosurveillance est subordonnée à une autorisation préalable du préfet du département du lieu d'implantation, donnée pour une durée de

**À NOTER**  
Il est procédé à une analyse détaillée de la réalité des risques permettant de justifier le recours à un système de vidéosurveillance.

cinq ans, après avis consultatif d'une commission départementale des systèmes de vidéosurveillance, présidée

par un magistrat du siège ou un magistrat honoraire (10). Au terme de ce délai, la demande doit être renouvelée. Toute modification du système doit, qui plus est, donner lieu à une nouvelle demande. La commission départementale peut entendre le pétitionnaire ou solliciter tout complément d'information « sur les pièces du dossier limitativement énumérées ».

Le décret du 22 janvier 2009 introduit à ce titre une nouveauté puisque la commission devra entendre un « représentant de la police

nationale ou de la gendarmerie nationale territorialement compétent ». La commission doit rendre son avis, dans un délai de trois mois, éventuellement prolongé d'un mois à sa demande. Au-delà, l'autorité compétente peut se passer de l'avis de la commission.

Le décret de 2009 précité a assoupli la liste des documents à fournir qui dépend à la fois du lieu filmé, ainsi que du nombre de caméras mis en place. La demande d'autorisation est à remplir sur le formulaire Cerfa prévu à cet effet.

Si le projet envisagé concerne la mise en place d'un dispositif de vidéosurveillance dans un parking public comportant moins de 8 ca-

**À NOTER**  
La durée de conservation des images, qui sera fixée dans l'arrêté préfectoral, est d'un mois au plus.

méras : en sus du formulaire Cerfa, le dossier devra comprendre un modèle d'affiche d'information et le justificatif de conformité, si l'installateur n'est pas certifié. Si le projet envisagé concerne la mise en place d'un dispositif de vidéosurveillance dans un parking public comportant 8 ca-

méras ou plus : le dossier devra, dans ce cas, comprendre en sus du formulaire Cerfa, un rapport de présentation, un plan de détail, l'affiche d'information du public et le justificatif de conformité.

La durée de conservation des images, qui sera fixée dans l'arrêté préfectoral, est d'un mois au plus. Ce délai d'un mois est susceptible d'être interrompu en cas d'enquête de flagrance, d'enquête préliminaire ou d'une information judiciaire. Au-delà d'un mois, les enregistrements devront être détruits. A noter que le projet de loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (Loppsi) entend permettre au préfet de fixer une durée minimale de conservation des images.

Les personnes habilitées à accéder aux images doivent être désignées dans le dossier de demande d'autorisation. Il semble, en revanche, que ces indications peuvent être anonymes, sauf pour le responsable du système. Il est également possible d'inclure dans cette liste les services de police, c'est-à-dire indiquer la volonté que ces services y aient accès. Cependant, cette mention, qui figurera dans l'arrêté du préfet, peut être ajoutée d'office par ce dernier (11). Celui-ci indiquera que les services de police auront accès aux images

(6) A noter que le projet de loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure précité pourrait permettre aux personnes privées de filmer la voie publique dans certains cas.  
(7) Article L.5211-60 du Code général des collectivités territoriales.  
(8) Voir par exemple: TA Paris 16 mai 2008, n°0516302; TA Lyon 12 juillet 2007, n°0503476; TA Grenoble 16 octobre 2003, n°0102960.  
(9) TA Rouen 18 décembre 2008, n°0501752.  
(10) Article 10, III de la loi n°95-73 du 21 janvier 1995.  
(11) Article 10, III, alinéa 3 de la loi n°95-73 du 21 janvier 1995.

sans désigner nommément les personnes autorisées.

Enfin, le public doit être informé, de façon claire et constante, de l'existence du système de vidéosurveillance et de l'autorité ou de la personne responsable (12). La présence de pancartes sur lesquelles est représentée une caméra est obligatoire en cas d'utilisation d'un système fixe de vidéosurveillance de la voie publique. Les règles issues de la loi de 1995 doivent impérativement être respectées, la loi prévoyant en effet un système de sanctions de nature délictuelle en cas de non-respect de ses prescriptions.

## B. Mise en place d'un système de vidéosurveillance dans un lieu privé

Lorsqu'un système de vidéosurveillance est installé dans un lieu privé certaines règles doivent impérativement être respectées et, selon la nature du système qu'il est envisagé de mettre en place, une déclaration doit être faite auprès des services de la Cnil.

### Règles générales applicables dans un lieu privé

Lorsqu'un dispositif de vidéosurveillance est installé dans un parking privé, il est impératif d'en informer les occupants et visiteurs et ce, eu égard au nécessaire respect des articles 226-1 du Code pénal (13) et 9 du Code civil (14). Par ailleurs, dès lors que des salariés sont amenés à être filmés par le dispositif, une obligation d'information pèse sur l'employeur. Si des personnels d'entretien, par exemple, ou des gardiens devaient travailler dans les parkings qui seraient dotés de systèmes de vidéosurveillance, ils devraient être informés de la mise en place de ces dispositifs (15). Les institutions représentatives du personnel doivent également être consultées avant toute mise en œuvre de tels dispositifs (16).

### Régime issu de la loi du 6 janvier 1978 et régime de déclaration préalable auprès de la Cnil

La Cnil est compétente de manière certaine lorsqu'un dispositif de vidéosurveillance numérique est installé dans un lieu non accessible au public et que les images sont enregistrées ou conservées sur un support informatisé de type disque dur ou enregistreur numérique. Les dispositifs qui répondent à ces caractéristiques doivent faire l'objet d'une

## Respect de la vie privée

Lorsqu'un dispositif de vidéosurveillance est installé dans un parking privé, il est impératif d'en informer les occupants et visiteurs. La mise en place d'un système de vidéosurveillance comporte des risques d'atteintes à la vie privée, ce qui nécessite de prendre certaines précautions quant aux modalités d'exploitation du système. A cet effet, une information précise et personnelle, par voie de courrier par exemple, des locataires des immeubles devra être effectuée sur la nature et les caractéristiques du système mis en place. De plus, la signalisation au moyen d'un affichage sera indispensable afin d'avertir les visiteurs occasionnels de la présence d'un dispositif de surveillance.

déclaration auprès de la commission, régie par les articles 22 à 24 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 modifiée.

La Cnil est également compétente en cas d'utilisation d'une technique biométrique couplée à un système de vidéosurveillance, y compris dans un lieu public (17). Dans ce cas, les traitements ayant recours à des techniques biométriques sont soumis à une procédure d'autorisation préalable de la part de la Cnil, en vertu notamment des articles 25-8° et 27 de loi « informatique et libertés ».

Eu égard à l'objet de cette étude, on se contentera de décrire le régime juridique relatif à la déclaration auprès de la Cnil. Le régime de la déclaration signifie que la Cnil enregistre la demande qui lui est faite, émet le cas échéant des recommandations, mais s'abstient de donner formellement une approbation ou une permission. En échange du dépôt du dossier de déclaration ordinaire, la commission doit délivrer un récépissé au responsable du traitement qui peut alors seulement procéder légalement à sa mise en œuvre effective.

La délivrance de ce récépissé ne peut être refusée (18). Ce n'est sur une plainte d'un tiers que la Cnil sera susceptible d'intervenir à l'effet de vérifier si ses recommandations ont été respectées et si l'installation est conforme aux principes édictés, à défaut de quoi elle peut engager des poursuites, soit par voie d'injonction, soit au plan pénal.

L'article 30 de la loi de 1978 modifiée précise les informations que doit contenir toute dé-

claration : l'identité et l'adresse du responsable du traitement, ses finalités, l'éventuel rapprochement avec d'autres fichiers, le type de données enregistrées; la durée de conservation des images (en pratique, dans le cas des parkings, cette durée ne doit pas être supérieure à un mois); l'identité du service chargé de mettre en œuvre le traitement, celle des destinataires habilités à recevoir communication des données enregistrées ainsi que les dispositions prises pour assurer la sécurité des traitements et données; enfin, la fonction de la personne ou le service auprès duquel s'exerce le droit d'accès prévu à l'article 39 de la loi.

La Cnil possède un pouvoir d'avertissement, puis de sanction, en cas de non-respect de ses prescriptions ou recommandations. Par ailleurs, un traitement automatisé de données personnelles mis en œuvre, totalement ou partiellement, sans l'accomplissement des formalités préalables prévues par la loi auprès de la Cnil expose le responsable du traitement, personne physique ou personne morale, à une sanction pénale, en application de l'article 226-16, alinéa 1<sup>er</sup> du Code pénal précité. ■

(12) Article 10, II dernier alinéa de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995.

(13) « Est puni d'un an d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende le fait, au moyen d'un procédé quelconque, volontairement de porter atteinte à l'intimité de la vie privée d'autrui: [...] 2° En fixant, enregistrant ou transmettant, sans le consentement de celle-ci, l'image d'une personne se trouvant dans un lieu privé. »

(14) « Chacun a droit au respect de sa vie privée. Les juges peuvent, sans préjudice de la réparation du dommage subi, prescrire toutes mesures, telles que séquestre, saisie et autres, propres à empêcher ou faire cesser une atteinte à l'intimité de la vie privée: ces mesures peuvent, s'il y a urgence, être ordonnées en référé. »

(15) L'article L.1222-4 du Code du travail dispose que: « Aucune information concernant personnellement un salarié ne peut être collectée par un dispositif qui n'a pas été porté préalablement à sa connaissance. »

(16) Code du travail, art. L.2323-32.

(17) Article 10-I de la loi du 21 janvier 1995.

(18) CE 6 janvier 1997, « Ceral c/Cnil », JCP G 1997, II, 22841, note J. Frayssinet.