

de prévoir un budget pour la formation préalable à l'armement (art. L. 511-5 du CSI) et aux entraînements de ses 23 agents qui a représenté 46 954 € sur les années 2016 à 2018. Il en est de même pour la ville de La Ciotat qui a armé ses 45 agents en les dotant de revolvers mis à sa disposition par l'État. Le coût de la formation et des entraînements s'est élevé à 41 859 €, réparti sur les années 2016 à 2018.

IV - Un usage croissant de la vidéoprotection : de nouvelles technologies qui font débat

Il y a recours à la vidéoprotection toutes les fois que sont mis en œuvre au moins une caméra et un moniteur, c'est-à-dire un écran permettant la visualisation des images¹¹¹. Les caméras, fixes ou mobiles, fonctionnant de manière permanente ou non, prennent des images, éventuellement de manière séquentielle ou aléatoire. Ces images peuvent être visionnées, en temps réel ou en différé, sur place ou dans un lieu distant¹¹².

Tout dispositif de vidéoprotection doit respecter les articles L. 251-1 à L. 255-1 du CSI. Une circulaire du Premier ministre du 14 septembre 2011 rappelle les régimes d'autorisation applicables, d'une part, pour les systèmes de vidéoprotection installés sur la voie publique ou dans des lieux ouverts au public et, d'autre part, ceux installés dans des lieux non ouverts au public. S'agissant des premiers systèmes, seuls examinés dans le cadre de la présente enquête, l'installation est soumise à l'obtention d'une autorisation préfectorale, après avis de la commission départementale de la vidéoprotection, présidée par un magistrat judiciaire.

Les systèmes permettant d'utiliser les images afin d'identifier les personnes physiques, *via* des fonctionnalités spécifiques, sont soumis à la CNIL qui veille au respect de la réglementation applicable en matière de protection des données à caractère personnel. De sa propre initiative ou à la demande de tiers, celle-ci peut, par ailleurs, s'assurer que les dispositifs installés sont conformes aux règles en vigueur (cf ; Ch. III § V-C). En cette matière, le dispositif en vigueur en Belgique faisant intervenir l'Organe de

¹¹¹ Un système de vidéoprotection est en général composé de cinq éléments : une caméra vidéo, un enregistreur des flux vidéo, un système de visualisation pour observer le flux vidéo, des liaisons entre les différents éléments et, en option, des logiciels d'analyse et de traitement d'images.

¹¹² Cf. Notice d'information relative au formulaire CERFA n° 13806*03 et 14095*02 – demande d'autorisation d'un système de vidéoprotection (ministère de l'intérieur).

contrôle de l'information policière et le procureur du Roi apparaît comme particulièrement protecteur (cf. annexe n° 5).

Compte tenu des enjeux particuliers attachés au déploiement de dispositifs de vidéoprotection, la CNIL procède à la publication de documents sur son site internet afin de pouvoir accompagner les différents responsables de traitement dans leur démarche de mise en conformité. Elle a apporté, ainsi, des précisions sur le cadre juridique applicable à la suite des évolutions résultant de l'entrée en vigueur du Règlement général sur la protection des données (RGPD) et de la transposition, en droit français, des dispositions de la directive n° 2016/680 dite « Police-Justice »¹¹³. Quel que soit le régime juridique dont il relève, tout système de vidéoprotection, qu'il enregistre ou qu'il ne permette qu'une consultation des données à caractère personnel, doit faire l'objet d'une analyse d'impact sur la protection des données (AIPD). En effet, dès lors que ce type de traitement, expressément mentionné à l'article 35.1 du RGPD, conduit à « *la surveillance systématique à grande échelle d'une zone accessible au public* », il est susceptible de présenter « *un risque élevé pour les droits et libertés des personnes physiques* ».

Les systèmes de vidéoprotection urbaine sont installés et exploités aux frais des communes. Ils sont le plus souvent gérés par le service de police municipale dont ils constituent un outil d'intervention même si les données enregistrées peuvent être confiées, en tant que de besoin, aux services d'enquête judiciaire de la police et de la gendarmerie.

La période couverte par le rapport que la Cour a publié en 2011 avait été marquée par l'essor rapide de la vidéoprotection, encouragé par une forte incitation financière de l'État qui avait alors fixé des objectifs quantitatifs ambitieux (nombre de communes équipées, nombre de caméras). La nouvelle enquête permet, de nouveau, d'analyser cette politique d'équipement financée sur fonds publics ainsi que les suites données aux recommandations de la Cour.

¹¹³ Les systèmes de vidéoprotection visés par l'article L. 251-2 du CSI, qui filment la voie publique et les lieux ouverts au public (espaces d'entrée et de sortie du public, zones marchandes, comptoirs, caisses, etc.) peuvent relever de l'un ou l'autre régime juridique, selon leur finalité et le fait que le responsable de traitement peut être considéré comme une « autorité compétente » au sens de l'article 3 de la directive précitée (Cf. la fiche « Vidéoprotection : quelles sont les dispositions applicables ? » publiée sur le site internet de la CNIL).

A - Le développement des caméras de surveillance de la voie publique

La Cour estimait en 2011 à près de 10 000 le nombre de caméras de surveillance de la voie publique fin 2010. En avril 2018, la direction générale de la police nationale dénombrait 819 communes dotées de dispositifs de vidéoprotection, représentant 37 757 caméras (hors Paris et la petite couronne, dont les caméras sont comptabilisées par la préfecture de police de Paris). De son côté, dans sa zone de compétence, la DGGN avançait le nombre de 3 200 communes équipées, soit 38 700 caméras.

De son côté, la DLPAJ dénombrait 60 674 caméras installées au 31 décembre 2018, soit 16 000 caméras de moins que celles comptabilisées par les forces de sécurité, sans que cette différence statistique ait pu recevoir une explication.

Pour les 58 communes qui composent l'échantillon de la présente enquête, on décompte 8 783 caméras installées sur la voie publique (hors Paris), avec de fortes disparités : aucune caméra dans quatre communes¹¹⁴, 2 232 à Nice. Si la donnée est rapportée au nombre d'habitants, le ratio pour Nice (1/153 habitants) est toutefois plus faible que celui pour Cannes (1/118 habitants). La commune qui possède le plus fort ratio de caméras par habitant, 1/99 habitants, est Berre-l'Étang¹¹⁵ (Bouches-du-Rhône).

La poursuite de ce déploiement au cours de la période (2014-2018) s'observe également au regard de l'évolution du nombre des centres de supervision urbains (CSU).

Les centres de supervision urbains

Lorsqu'une commune désire visionner en temps réel les images transmises par les caméras de vidéoprotection ou lorsqu'elle veut réunir en un même lieu les nouvelles technologies mises à disposition de son service de police municipale, elle crée un CSU dans lequel les opérateurs et agents pourront réagir de façon appropriée.

En règle générale, un tel centre est divisé en deux unités :

- une unité radio qui réceptionne les appels téléphoniques, déclenche les interventions des équipes municipales et fait le lien avec les différents partenaires ;
- une unité de vidéoprotection qui visionne en temps réel les secteurs vidéoprotégés et en exploite les images.

¹¹⁴ Colombelles et Vitry-sur-Seine (qui en ont installées en 2019), Cormelles-le-Royal, Feyzin.

¹¹⁵ Berre l'Étang a installé 137 caméras pour une population de 13 572 habitants.

En avril 2018, en zone police (hors Paris et la petite couronne), 287 communes disposaient d'un CSU, contre 121 en septembre 2010 sur le même territoire (source DGPN). La gendarmerie nationale avance, par ailleurs, un nombre de 200 CSU en 2018 dans sa zone de compétence.

Comme pour les caméras, le recensement réalisé par les forces de police et de gendarmerie n'est pas corrélé avec les statistiques publiées par d'autres organismes : ainsi le nombre de CSU serait de 768¹¹⁶ selon le site *data.gouv.fr* (cf. ci-après graphique n° 4) et de 423 selon le secrétariat général du comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR) à fin 2018.

Graphique n° 4 : évolution du nombre de centres de supervision urbains (2014-2019)



Source : Cour des comptes à partir de données communes et ministère de l'intérieur (DLP AJ)

B - Parc et implantation des caméras : une connaissance qui reste approximative

Le ministère de l'intérieur recense les autorisations préalables délivrées par les préfets de départements¹¹⁷. Ce dispositif de suivi fournit des données statistiques relatives aux autorisations délivrées par types de

¹¹⁶ En 2019, la DLP AJ recense 903 CSU.

¹¹⁷ Articles L. 514-1 et R.514-1 du CSI.

caméras (intérieures, extérieures, de voie publique, etc.) ou encore par catégories de bénéficiaires (collectivités locales, personnes morales publiques ou privées, etc.). Il ne permet toutefois pas, en l'état, de corrélérer précisément ces données.

Les confusions sont en effet possibles entre caméras de surveillance de la voie publique et caméras installées sur des bâtiments communaux qui, pour la plupart, surveillent des accès à des équipements culturels ou sportifs et ne sont pas reliées à un centre de supervision. En outre, lorsqu'une autorisation préalable est délivrée, celle-ci n'emporte pas l'obligation pour son bénéficiaire de procéder ensuite à l'installation effective du dispositif correspondant. Il arrive donc, dans la pratique, que la mise en œuvre de certains projets s'inscrive dans la durée, voire qu'elle ne se concrétise finalement pas.

Par ailleurs, les préfets ont la faculté, en application du décret n° 2009-86 du 22 janvier 2009, d'autoriser des périmètres vidéoprotégés : cette disposition permet en effet d'apporter une réponse globale, par zone de surveillance, aux problématiques de sécurité affectant des lieux publics à la configuration très complexe (centres villes et quartiers piétonniers, grands ensembles immobiliers et commerciaux, gares et interconnexions, etc.). Dans ce cadre, le nombre et l'implantation des caméras ne sont pas déterminés *ab initio* et restent évolutifs au gré des besoins du maître d'ouvrage.

La connaissance du nombre de caméras effectivement installées reste donc approximative, comme le signalait déjà la Cour en 2011, qui recommandait au ministère de l'intérieur de se doter des moyens d'une meilleure connaissance du déploiement des systèmes par les collectivités territoriales. Cette connaissance est un outil d'aide à la décision tant pour les collectivités territoriales que pour les forces de sécurité de l'État ; en outre, elle constitue un préalable à toute évaluation des dispositifs de vidéoprotection. La Cour réitère donc sa recommandation en la matière : l'outil de suivi des parcs et des implantations de caméras doit être amélioré.

C - La vidéoprotection et les caméras-piétons : des dispositifs coûteux

Ce matériel est onéreux et le coût moyen de l'installation peut varier ; la différence vient notamment du choix du type de réseau de transmission : en zone urbaine, en règle générale, sont privilégiés les réseaux filaires, tandis qu'en zone rurale on utilise des réseaux radio pour des raisons de distance. Si le prix des caméras tend à baisser, la collectivité semble miser sur la qualité (bonne définition et maîtrise des contre-jours, vision nocturne, angle à 360°) plutôt que sur la quantité.

Le questionnaire que la Cour a adressé à l'échantillon de communes retenu pour la présente enquête visait à évaluer les coûts liés à l'installation, à la maintenance et à l'exploitation des systèmes de vidéoprotection et à obtenir un coût total¹¹⁸ par commune, pour la période sous revue. Le coût d'exploitation correspond au coût lié à l'analyse en temps réel des images par les personnels.

À titre indicatif, le ministère de l'intérieur estime qu'un opérateur vidéo peut regarder environ quatre écrans à la fois (sans dépasser une durée de deux à trois heures d'affilée). De son côté, lors de la mise en place d'un CSU, la collectivité prévoit en général un opérateur pour une douzaine de caméras (soit un coût annuel évalué par le ministère à 3 000 € par caméra).

Peu de communes sont en mesure de tracer le coût d'exploitation, certaines ne précisant que certains coûts, d'autres indiquant un coût nul pour l'exploitation, alors même qu'il existe un CSU (par exemple, à Bandol). D'autres communes encore, comme Argenteuil¹¹⁹, ont indiqué qu'elles n'opéraient pas de ventilation budgétaire ou n'indiquaient aucun coût d'exploitation au motif que celle-ci est internalisée.

Les coûts d'installation sont eux aussi difficilement exploitables car, les marchés n'ayant pas toujours été mis à la disposition de la Cour au moment de l'enquête, il n'est pas possible de savoir si l'installation inclut la maintenance. Le coût d'installation par caméra est compris dans une fourchette allant du simple au quintuple, cette amplitude s'expliquant en partie par la diversité des matériels déployés.

Tableau n° 2 : exemples de coûts d'installation d'une caméra par commune

Commune	Coût d'installation de la caméra
Clamart (92)	25 918 €
Hénin-Beaumont (62)	12 202 €
Toussieu (69)	5 833 €
Le Teil (07)	5 521 €

Source : Cour des comptes à partir des données des communes

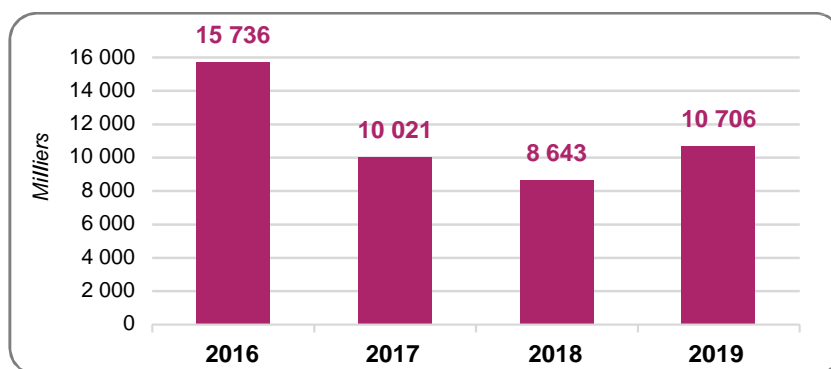
¹¹⁸ Le coût total, avec les restrictions mentionnées *supra*, prend, par ailleurs, en compte soit la totalité des caméras, soit uniquement celles installées sur l'exercice, sans que cela soit précisé.

¹¹⁹ Dans sa réponse à la Cour, la mairie d'Argenteuil annonce un « coût annuel du CSU d'Argenteuil » de 965 408€.

Des communes bénéficient d'aides de l'État *via* le Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD), la vidéoprotection s'inscrivant dans le programme d'actions visant à améliorer la tranquillité publique. Le fonds est un dispositif d'amorce.

Le graphique qui suit dresse un état des sommes versées par l'État depuis 2016. En 2018, le versement le plus important a été fait à la ville de Nanterre (339 305 €).

Graphique n° 5 : aides à l'installation de caméras de vidéoprotection au titre du FIPD (2016-2019)



Source : Cour des comptes à partir de données communes et ministère de l'intérieur (Comité interministériel pour la prévention de la délinquance et de la radicalisation – CIPDR)

Dans de nombreuses communes, il n'y a pas de report automatique d'images vers les forces nationales qui, en tout état de cause, sont les principales bénéficiaires puisqu'elles sont plus légitimes que les polices municipales à interpellier en flagrance. A ce sujet, la maire de Marseille constate que ce sont « *des outils sur lesquels s'appuie beaucoup la DDSF pour effectuer des missions de police, il est anormal que sa charge financière continue à peser uniquement sur la ville* ». C'est pourquoi la Cour considère que tout soutien financier dans ce domaine devrait être conditionné à la possibilité d'un déport d'images.

Par ailleurs, dans la mesure où la couverture du territoire en caméras semble bien entamée, cette aide de l'État pourrait être davantage orientée vers le soutien des services de police municipale (achat d'équipement, etc.) que vers la vidéoprotection (cf. chapitre II § IV).

Les communes peuvent également bénéficier d'aides de la région (Argenteuil, Clamart, Décines, Vanves, Villefranche-sur-Saône) ou du département (Beauvais, Berre l'Étang, Boulogne, Cagnes, Clamart, La Seyne-sur-Mer, Marseille, Saint-Rémy de Provence, Villefranche-sur-Saône). Le département de l'Oise, notamment, a financé un réseau de

caméras dans quelques petites communes, sans que sa compétence en la matière ne soit parfaitement assurée. Le conseil départemental justifie par la fonction de « chef de file » et la « solidarité des territoires » (article L. 1111-9-III du CGCT) le versement de subventions d'investissement aux communes en vue du déploiement de caméras de vidéoprotection. Ce cas ne semble pas être un cas isolé et soulève des interrogations de principe, en l'absence de compétence des régions et des départements en matière de sécurité ou de tranquillité publique. La Cour considère qu'il revient au représentant de l'État d'assurer l'exercice du contrôle de légalité.

Le coût unitaire des caméras-piétons n'est pas du même ordre de grandeur que pour la vidéoprotection. À Toulouse¹²⁰, quatre-vingts caméras, à 240 € l'unité et 12 heures d'autonomie, sont en fonction depuis octobre 2019. Le budget total de cet équipement avoisine les 40 000 €, pris en charge en totalité par la mairie.

D - Une efficacité de la vidéoprotection insuffisamment mesurée

La vidéoprotection est devenue un outil commun de sécurité intérieure. Loin du contrôle social chinois et de ses 600 millions de caméras publiques, les différents pays d'Europe accueillent différemment, mais de façon généralement prudente, les possibilités ouvertes par les nouvelles technologies en matière de sécurité municipale¹²¹. Le plus souvent, c'est à la suite d'événements marquant l'opinion, tels que les attentats à Londres ou en Allemagne, ou en vue d'événements à risques, que ces technologies sont mobilisées.

Faute d'études statistiques et d'évaluations indépendantes, l'efficacité de ces politiques a longtemps fait débat en France. Aujourd'hui, selon ses partisans, la vidéoprotection permet de contrôler les conditions de respect de la sécurité, de la sûreté ou de l'exécution d'une procédure particulière, tout particulièrement s'agissant des systèmes installés dans les réseaux de transport. La police et la gendarmerie nationale soulignent l'intérêt de ces dispositifs, soit en soutien aux opérations de services d'ordre et de maintien de l'ordre, soit à des fins d'investigation judiciaire, et déclarent inciter les maires à se doter de tels dispositifs. Selon ses détracteurs, la vidéoprotection ne réduirait pas la petite délinquance, mais la déplacerait vers des zones non surveillées, phénomène dénommé « effet plumeau ».

¹²⁰ Cf. le site www.toulouse.fr et *La dépêche du Midi* du 8 octobre 2019.

¹²¹ Cf. annexe n° 5 *Le déploiement de la vidéoprotection en Europe*.

Au vu des constats locaux résultant de l'analyse de l'échantillon de la présente enquête, aucune corrélation globale n'a été relevée entre l'existence de dispositifs de vidéoprotection et le niveau de la délinquance commise sur la voie publique, ou encore les taux d'élucidation¹²².

La vidéoprotection peut être parfois l'objet de recours contentieux. C'est ainsi que la cour administrative d'appel de Nantes¹²³ a confirmé l'annulation de l'arrêté préfectoral de 2016 autorisant l'augmentation de 21 à 40 caméras de vidéoprotection dans la commune de Ploërmel (Morbihan). Pour les juges, la vidéoprotection est justifiée dans certains lieux comme les gares dans la mesure où elle répond « *aux finalités de protection des bâtiments publics et de leurs abords ou de régulation des flux de circulation* ». En revanche, les juges précisent que d'autres lieux, notamment les abords des écoles ou la proximité de commerces ou d'établissements recevant du public, ne justifient pas l'installation de caméras car aucune statistique ne démontre que « *ces lieux seraient particulièrement exposés à des risques d'agression, de vol ou de trafics de stupéfiants* » ; l'augmentation du nombre de caméras est jugée « *disproportionnée au regard des nécessités de l'ordre public* ». Pour sa part, la CNIL rappelle régulièrement qu'une évaluation de la nécessité et de la proportionnalité du dispositif envisagé, au regard des finalités poursuivies, doit être opérée avant son implantation.

Aussi, la mesure de l'efficacité de la vidéoprotection, complexe, représente-t-elle un enjeu important pour la politique de sécurité publique¹²⁴. La Cour avait formulé en 2011 une recommandation visant à améliorer l'évaluation des résultats produits par la vidéoprotection, en relevant que peu de municipalités s'engageaient dans une telle démarche (suivi d'indicateurs d'activités liées à la vidéoprotection ou générées par celle-ci, indicateurs de perception et d'impact, indicateurs de délinquance, etc.). Des progrès ont été constatés en ce sens ; c'est ainsi qu'à Lille, un comité de suivi et d'évaluation a été mis en place dès l'installation du dispositif de vidéoprotection.

¹²² cf. annexe n° 9 Statistiques de la délinquance, service statistique ministériel de la sécurité intérieure.

¹²³ CAA de Nantes, 13 novembre 2018, aff. N° 17NT02743.

¹²⁴ INHESJ, *Les politiques publiques de vidéoprotection, l'heure des bilans*, février 2015.

Bilan qualitatif de l'action réalisée à Lille (mai 2017)

Le comité de suivi et d'évaluation du dispositif de vidéoprotection est composé de la directrice générale adjointe, du cabinet du maire, de la police municipale, de la mairie de quartier, du CLSPD, de la direction de la gestion de l'espace public et de la police nationale. Il suit le fonctionnement du dispositif et son efficacité. En 2016, 47 demandes de visionnage ont été adressées par les services de police nationale à la police municipale de Lille ; 20 ont été classées sans suite et 27 ont donné lieu à une extraction. Au 1^{er} mars 2017, 5 demandes de relecture avaient été enregistrées, sans suite. D'après les services de police, en 2016, depuis l'installation des caméras, une trentaine d'interpellations sur le secteur vidéo-surveillé ont été réalisées grâce à la vidéo. En janvier 2017, 13 interpellations ont été réalisées, dont un tiers était lié au dispositif.

Le visionnage direct des images à l'hôtel de police est également utilisé, depuis 2017, pour des relevés de plaques d'immatriculation et le suivi de certains véhicules dans le cadre d'enquêtes en cours. Les caméras accueillies positivement par les riverains et les commerçants du secteur contribuent à lutter contre le sentiment d'insécurité et d'abandon qu'ils exprimaient.

Source : ville de Lille

Cependant, la recommandation de la Cour demeure d'actualité. L'ampleur des sommes engagées depuis plus de dix ans impose en effet une appréciation objective de l'efficacité de la vidéoprotection. Le fait que le sujet soit sensible justifie d'autant plus un traitement scientifique transparent fondé sur des données statistiques partagées.

Si l'on peut admettre que la contribution de la vidéoprotection à la prévention de la délinquance soit difficilement mesurable, son apport en matière d'élucidation judiciaire, largement souligné par les services d'enquête, se prête davantage à l'évaluation, sous réserve que les statistiques des parquets identifient les procédures pour lesquelles la vidéoprotection a été utilisée. L'évaluation pourrait donc dans un premier temps se concentrer sur cet usage spécifique et son impact local sur les taux d'élucidation. Une telle évaluation permettrait en outre de répondre en partie au grief avancé par les centres de surveillance selon lequel ils ne sont jamais informés des suites réservées aux extractions judiciaires qu'ils effectuent, alors que ces extractions sont consommatrices de ressources.

E - Des nouvelles technologies qui se développent à la faveur d'un vide juridique persistant

Les nouvelles technologies pouvant concourir à la sécurité de la voie publique peuvent être classées en trois catégories : les logiciels d'alerte, les outils de surveillance mobiles et les technologies avancées.

Les dispositifs d'alerte ne collectent pas de données biométriques. Ils visent à rendre la surveillance de l'espace public moins aléatoire et davantage ciblée sur des signaux objectifs d'anormalité. La clarification de leur usage et de leurs règles d'emploi serait souhaitable. Ainsi, début 2019, la ville de Saint-Étienne a initialement décidé de s'engager dans la pose expérimentale de dispositifs de captations et d'analyse de sons de la voie publique associés à des caméras¹²⁵. Après une audition dans le cadre d'une procédure de contrôle, la CNIL¹²⁶ a estimé, fin octobre 2019, que l'atteinte susceptible d'être portée à la vie privée en raison de l'enregistrement constant et indifférencié sur la voie publique des voix et conversations privées, et notamment de données sensibles (opinions politiques, données concernant la santé, etc.), qui constituent des données à caractère personnel, nécessitait un encadrement juridique spécifique, autre que la loi « Informatique et libertés » ou le pouvoir réglementaire de la collectivité. La collectivité n'a finalement pas déployé ce dispositif dans l'espace public.

L'emploi de caméras embarquées sur véhicules progresse au sein des polices municipales qui sécurisent ainsi leurs interventions, sous couvert d'un régime général originellement conçu pour des dispositifs fixes. À l'instar de ce qui a été fait pour les caméras-piétons, il serait nécessaire de définir un cadre d'emploi pour ces moyens à l'utilité opérationnelle avérée.

Si le drone reste encore peu utilisé, le développement de son usage nécessite l'élaboration d'un cadre relatif à l'exploitation des images collectées ainsi qu'aux scénarios d'emploi. Son utilisation pour des missions de surveillance quotidiennes est sujette à caution en raison de son caractère intrusif.

¹²⁵ Le prestataire assure avoir mis au point un algorithme permettant la reconnaissance de dix sons, à l'exclusion de tous les autres. Sont concernés les accidents de véhicules, les bris de verre, les coups de feu, mais aussi les klaxons ou l'usage de bombes aérosols.

¹²⁶ Lettre de la présidente de la CNIL au président de Saint-Etienne Métropole le 25 octobre 2019.

L'utilisation de drones équipés de caméras

L'utilisation de drones est encadrée par un arrêté du 17 décembre 2015¹²⁷. Dans les dispositifs de maintien de l'ordre, les expériences d'usage de drones à Paris ont été prometteuses.

Une nouvelle étape a été franchie en mars 2020 avec le déploiement de drones pour contrôler le respect du confinement dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire liée à l'épidémie de covid 19, utilisés par la préfecture de police à Paris et par quelques polices municipales. L'utilisation d'un drone par la police municipale, couplé aux caméras, a été autorisée par une préfecture pour rappeler, depuis le centre de vidéoprotection, les consignes de confinement aux habitants, la fermeture des plages, la suppression des marchés en plein air et l'interdiction aux piétons de se rendre sur des promenades. Le drone d'une police municipale a pu également sécuriser les opérations de contrôles.

Le Conseil d'État a toutefois ordonné à l'État de cesser sans délai la surveillance par drone du respect, à Paris, des règles de sécurité sanitaire applicables à la période de déconfinement¹²⁸, tant qu'un texte réglementaire n'aura pas été pris après avis de la CNIL, ou tant que les drones utilisés par la préfecture de police ne seront pas dotés de dispositifs techniques de nature à rendre impossible, quels que puissent en être les usages retenus, l'identification des personnes filmées.

Les technologies avancées, qui intègrent des données à caractère biométrique (ou de signature informatique) peuvent fournir des solutions dans des domaines très divers¹²⁹. Des collectivités souhaitent y recourir – en particulier la reconnaissance faciale et le traçage des personnes – à des fins de sécurité notamment lors de grands événements ou pour renforcer le filtrage des personnes à l'entrée d'espaces réservés.

¹²⁷ La réglementation est destinée principalement à garantir la sécurité des vols : interdiction de vol à plus de 150 mètres du sol, interdiction de survol de tierces personnes, usage en agglomération restreint dans un périmètre de sécurité préalablement défini, utilisation pour surveiller un événement particulier soumise à déclaration en préfecture, à l'attestation de la qualification de l'opérateur et à l'information des personnes se trouvant dans le lieu survolé, etc. À des fins de sûreté publique, le décret n° 2019-1114 du 30 octobre 2019 est venu renforcer la sécurité de leur usage par un dispositif de signalement électronique ou numérique et par un dispositif de signalement lumineux.

¹²⁸ Cf. Conseil d'État, ordonnance du 18 mai 2020, *La Quadrature du Net et Ligue des droits de l'homme* (rendue en appel d'une décision de rejet du 5 mai 2020 du juge des référés du tribunal administratif de Paris).

¹²⁹ Cf. Sénat, MM. Mézard et Mouiller, rapport d'information n° 509 du 19 avril 2017 fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales.

La reconnaissance faciale

Un système de reconnaissance faciale est une application logicielle visant à reconnaître une personne grâce à son visage de manière automatique. Dans le domaine de la sécurité, le système s'assure que l'utilisateur est bien un utilisateur valide avant de lui autoriser l'accès à un lieu (par exemple, pour autoriser l'accès à un pays, comme cela est fait dans plusieurs aéroports français au moyen de PARAFE, utilisé pour vérifier l'identité des citoyens avec un passeport biométrique).

Chacune des méthodes comporte trois phases : la détection qui repère un visage, l'analyse du visage qui donne un résultat numérique, la reconnaissance qui compare ce résultat avec la base de données de visages enregistrés.

Cette technologie évolue rapidement et les industriels cherchent à développer de nombreux cas d'usage (paiement, sécurité, assistance à l'utilisateur). Depuis fin 2018, les annonces de ces usages se multiplient, faisant entrer progressivement la reconnaissance faciale dans le quotidien. De tels dispositifs sont sur le point d'être déployés au Royaume-Uni en matière de sécurité publique. En France, le prélèvement, la sauvegarde et l'exploitation des données produites par cette technologie continuent de susciter des débats.

Pendant le carnaval, en février 2019, la ville de Nice a utilisé un système de reconnaissance faciale par ses caméras de vidéoprotection sur la voie publique. La CNIL a rappelé le caractère expérimental du projet et a imposé la pose de panneaux d'information à destination du public. Le maire de Nice a transmis en juin 2019 à la commission les résultats de l'expérimentation, en soulignant la réussite du test. La CNIL a demandé en juillet 2019 à la municipalité des éléments d'information relatifs « aux conditions de fonctionnement du dispositif technique, ainsi qu'aux résultats obtenus ».

Par ailleurs, la CNIL s'est opposée à l'installation de portiques biométriques dans deux lycées en région Provence-Alpes-Côte d'Azur, destinés à filtrer à l'entrée les élèves. Elle a estimé que le dispositif envisagé était contraire aux principes de proportionnalité et de minimisation des données, garantis par les textes européens. Elle a souligné le caractère sensible des données biométriques lorsqu'elles sont utilisées à

des fins de contrôle ou de surveillance, d'autant plus sensibles qu'elles étaient, en la matière, celles d'élèves mineurs¹³⁰.

Les questions que pose la reconnaissance faciale se font plus prégnantes. En effet, un nombre croissant d'acteurs suggère de permettre une utilisation plus large de cette technologie¹³¹. Le secrétaire d'État chargé du numérique a pris position en faveur de retours d'expérience en matière de reconnaissance faciale en temps réel sur l'espace public en 2020. La CNIL a, de son côté, publié le 15 novembre 2019 un document dans lequel elle détaille ce qu'elle estime être les règles du jeu du débat public à venir autour de cette technologie. Depuis 2018, la commission appelle en effet à un débat sur le sujet ainsi que sur les nouveaux usages de la vidéo, soulignant que la mise en œuvre de tels systèmes de surveillance doit être assortie de garanties de nature à préserver les libertés individuelles et particulièrement le droit à la vie privée.

Ce débat – nécessaire – renvoie à la question du cadre juridique dans lequel devra s'inscrire tout usage, même expérimental, des technologies innovantes. Ce cadre juridique fait aujourd'hui défaut, tant pour les dispositifs d'alerte que pour les moyens de surveillance mobile et les technologies avancées. Or, comme l'ont montré les dispositifs de surveillance mis en place lors du confinement du printemps 2020, ce vide juridique conduit à des usages non encadrés de moyens techniques dont les forces – tant nationales que municipales – ont fait l'acquisition et dont elles comptent bien se servir.

L'évolution nécessaire du régime juridique de la vidéoprotection fait actuellement l'objet d'une réflexion au sein du ministère de l'intérieur, prolongée dans le cadre des travaux du Livre blanc sur la sécurité intérieure. Ils portent notamment sur la création d'un cadre juridique relatif à l'utilisation de technologie de reconnaissance faciale par des autorités publiques compétentes pour mettre en œuvre un dispositif de vidéoprotection.

¹³⁰ TA Marseille, 27 février 2020, *La Quadrature du net et autres* : le tribunal administratif de Marseille a annulé la délibération du conseil régional de PACA du 14 décembre 2018 en tant qu'elle a lancé l'expérimentation d'un dispositif de contrôle d'accès dans les lycées Ampère (Marseille) et Les Eucalyptus (Nice).

¹³¹ Cf. *L'Opinion* du 24 décembre 2019, tribune des maires de Nice et de Gravelines, respectivement président et président délégué de la Mission pour l'économie numérique.

Comme l'y invite le Conseil d'État dans son ordonnance du 18 mai 2020, le ministère de l'intérieur doit combler rapidement ce vide juridique et élaborer un cadre équilibré entre innovation et protection des droits fondamentaux¹³².

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Au cours de la période sous revue, les polices municipales ont poursuivi la croissance de leurs effectifs, relevée lors de la précédente enquête de la Cour, avec un pic en 2016 en raison du contexte de sécurité. Aujourd'hui, les effectifs de la filière sécurité sont estimés à plus de 36000 personnels, regroupant majoritairement des policiers municipaux mais aussi des agents de surveillance de la voie publique (ASVP), des gardes-champêtres et des agents territoriaux de la filière administrative et technique essentiellement affectés dans les centres de supervision urbains.

Les polices municipales les plus importantes se concentrent dans les villes, en zone police ; elles sont moins présentes dans les campagnes, dans les petites villes et dans l'Ouest de la France. Les départements du littoral méditerranéen regroupent le quart des policiers municipaux, alors que 9 % de la population française y réside, et plus de la moitié sont en poste en Île-de-France, en Provence-Alpes-Côte d'Azur et dans l'ex-région Rhône-Alpes.

Les attributions des polices municipales se sont développées au cours des dernières années, de même que les possibilités de création de polices intercommunales, notamment en matière de sécurité des réseaux de transport, sans pour autant remettre en cause le pouvoir de police générale du maire.

Avec une plus forte professionnalisation, la moitié des policiers municipaux disposent désormais d'une arme à feu individuelle. Ce phénomène est dû à l'évolution des doctrines d'emploi, qui sont plus interventionnistes, à une incitation de l'État et aux effets des attentats qui ont identifié les policiers municipaux comme des cibles potentielles.

Alors que la vidéoprotection est devenue un outil commun de sécurité intérieure, il est peu concevable qu'aucune réflexion ne soit engagée quant à son efficacité. Le vide juridique qui caractérise l'emploi des nouvelles technologies est, par ailleurs, préoccupant et doit être comblé.

¹³² À l'occasion de la publication de son rapport d'activité 2018, la CNIL a fait un premier bilan de l'entrée en application du RGPD.