

**Bibliothèque
et Archives
nationales**

Québec 

Le présent fichier est une publication en ligne reçue en dépôt légal, convertie en format PDF et archivée par Bibliothèque et Archives nationales du Québec. L'information contenue dans le fichier peut donc être périmée et certains liens externes peuvent être inactifs.

Version visionnée sur le site Internet d'origine le 9 janvier 2009.

Section du dépôt légal



Guides et réflexions

Mandat

Organisation

Domaines d'intervention

Pourquoi et comment présenter votre plainte?

Protectrice du citoyen

Publications

- Rapports annuels
- Rapports d'intervention
- Rapports spéciaux
- Les Chroniques du Protecteur du citoyen
- Dépliant
- Communiqués
- Discours
- Guides et réflexions
- Archives

Volet international

Réflexion du Protecteur du citoyen sur l'utilisation des caméras de surveillance par des organismes publics dans les lieux publics

présentée à la
Commission d'accès à l'information

Septembre 2003

Table des matières

- 1 [Les valeurs de l'administration publique québécoise](#)
- 2 [La notion de « lieux publics »](#)
- 3 [Les règles d'utilisation des caméras de surveillance](#)

[Conclusion](#)

Introduction

La Commission d'accès à l'information nous convie à « une réflexion commune pour trouver un juste équilibre ¹ » entre les impératifs de la protection des renseignements personnels et l'utilisation de caméras de surveillance par des organismes publics dans les lieux publics.

Ayant dû, à l'occasion d'enquêtes spécifiques, se pencher sur cette question [2](#), la Commission d'accès à l'information a élaboré et diffusé une dizaine de lignes directrices : « Les Règles minimales d'utilisation des caméras de surveillance ». Ces règles ont été conçues pour guider les organismes tant dans leur prise de décision que dans la mise en place de tels instruments de surveillance. Mais je comprends qu'elle désire aller plus loin et l'objectif poursuivi par la Commission en convoquant cette consultation est :

« de dégager une piste de solutions satisfaisantes visant la mise en place de critères ou d'une politique québécoise en la matière répondant aux diverses situations d'utilisation de surveillance du public par caméras [3](#) ».

L'utilisation des caméras de surveillance, nous dit la Commission dans son document de consultation, est répandue tant dans le secteur privé que dans le secteur public. En effet :

« 80 % des répondants confirment utiliser des caméras de surveillance depuis plus de deux ans, dont 66 % depuis plus de cinq ans [4](#) ».

Ces données confirment aussi que leur utilisation est en croissance. Bien que licite, c'est-à-dire non expressément défendu, le recours à ce type de surveillance, peut, dans certaines circonstances, soit heurter notre éthique, soit constituer carrément une infraction aux lois du Québec. On pense ici à la Charte des droits et libertés de la personne, à la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels ainsi qu'aux dispositions 35-41 du Code civil du Québec.

Le Protecteur du citoyen estime que l'utilisation des caméras de surveillance par les organismes publics, si elle peut se révéler un moyen de contrôle utile, dans certaines circonstances, voire nécessaire dans d'autres, doit demeurer une mesure exceptionnelle qui doit être encadrée de façon rigoureuse.

Or, la Charte des droits et libertés de la personne consacre le droit au respect de la vie privée, à l'article 5. L'usage d'un dispositif vidéosurveillance risque de porter atteinte à la vie privée, et plus spécifiquement au droit à l'anonymat qui en est une composante, rompant ainsi la relation de confiance entre le citoyen et l'État.

La seule « commodité » de cette technologie ne peut être un motif justifiant son utilisation dans un espace public. Dans une société démocratique, chacun doit avoir la liberté de circuler de façon anonyme dans les lieux publics.

La réflexion du Protecteur du citoyen a porté plus précisément sur les points suivants :

- les valeurs de l'administration publique québécoise qui devraient guider la prise de décision à l'égard de l'utilisation des caméras de surveillance;
- la notion de lieux publics;
- les règles à suivre si l'on doit utiliser des caméras de surveillance.

1 Les valeurs de l'administration publique québécoise

La transparence à l'égard des règles qui régissent les décisions administratives et le respect des personnes sont deux valeurs bien ancrées dans la culture de l'administration publique du Québec. Ces valeurs sont énoncées dans des lois ou des déclarations et précisées, afin de s'actualiser dans les comportements, ainsi qu'en font foi la Loi sur l'administration publique et la Déclaration des valeurs de l'administration publique québécoise.

En effet, l'article 1 de la Loi sur l'administration publique instaure un cadre de gestion axé sur les résultats et sur le respect du principe de la transparence.

Quant à la Déclaration des valeurs de l'administration publique québécoise ⁵ elle énonce, à l'égard de l'accomplissement de sa mission d'intérêt public, que :

« Cette mission, l'administration publique doit la remplir non seulement avec efficacité, mais aussi dans le respect des valeurs fondamentales ».

Parmi les valeurs promues par la déclaration, on retrouve le respect :

« Respect

Chaque membre de l'administration publique manifeste de la considération à l'égard de toutes les personnes avec qui il interagit dans l'exercice de ses fonctions. Il fait preuve de courtoisie, d'écoute et de discrétion à l'égard des personnes avec lesquelles il entre en relation dans l'exercice de ses fonctions. Il fait également preuve de diligence et évite toute forme de discrimination ».

De plus, on retrouve dans la quasi-totalité des déclarations de services aux citoyens, adoptées par les organismes publics en conformité avec la Loi sur l'administration publique, des engagements concrets de respect, de courtoisie et de confidentialité.

Ces valeurs font partie, depuis longtemps, des préoccupations du Protecteur du citoyen. Le Pacte social, document qu'il a rendu public en 1995, proposait des mesures très concrètes visant à instaurer et à garantir des relations de confiance entre l'Administration et les citoyens, relations construites sur le respect de la personne, de sa dignité et sur la nécessaire confidentialité de ses rapports avec celle-ci. Il est encore pertinent de rappeler quelques-unes de ces bonnes pratiques :

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

2 La notion de « lieux publics »

L'utilisation de la vidéosurveillance par des organismes publics risque de venir à l'encontre des valeurs de respect et de confidentialité de la relation entre le citoyen et l'État.

Or, la notion de « lieux publics » n'est pas définie dans les règles minimales déjà conçues par la Commission. Cette notion est évoquée à la règle no 6 qui se lit comme suit :

« Les caméras de surveillance ne doivent jamais être dirigées vers des endroits tels :

Fenêtres d'immeubles, salles de douches, de toilettes, d'essayage,

etc. »

Dans son document de consultation, la Commission exprime cette même règle de façon légèrement différente :

« 6. Une surveillance qui ne doit jamais permettre que la caméra soit dirigée vers des lieux privés. »

Elle ajoute à cette assertion, les questions suivantes :

« Y a-t-il eu analyse des angles de vues des caméras? Peut-on voir, lorsque installée dans des endroits où le public s'attend à une intimité raisonnable, les fenêtres de maison, douches, salles de bain et d'essayage, chambres d'hôtel, etc.? »

Nos 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.

Ainsi, les attentes de vie privée sont plus grandes dans le domicile que dans un restaurant. Une personne qui ne désire pas être vue ou entendue, choisira un lieu en conséquence. Mais elle est raisonnablement fondée de s'attendre, même au restaurant, à ce que sa conversation avec un autre convive, ne soit pas enregistrée ou qu'une personne non invitée à sa table ne vienne pas s'imposer et écouter sa conversation, prendre des notes ou la photographier.

Il y a certes, dans notre société, un certain consensus à l'égard de ce qui constitue un lieu privé et un lieu public. Mais ce consensus m'apparaît limité et pas vraiment circonscrit. Les décisions des tribunaux démontrent d'ailleurs que les avis peuvent être fort partagés tant sur l'appréciation des « attentes de vie privée » dans un lieu et un contexte donnés que sur la gravité de l'intrusion dans la vie privée. La décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire « *Wise* 6 » (citée dans le document de consultation de la Commission) en est un bel exemple : les neuf juges étaient d'accord sur le fait que l'installation par la police d'un dispositif de surveillance dans une automobile, sans autorisation extérieure, constituait une violation du droit à la protection contre les fouilles et perquisitions abusives. Toutefois, la majorité a décidé que les attentes de vie privée dans une automobile sont beaucoup moindres que celles qui existent à l'intérieur de la résidence ou du bureau, en raison de toute la réglementation qui s'applique à la détention et à l'utilisation d'une automobile.

Ajoutant à cela que le dispositif de surveillance était jugé rudimentaire et imprécis, cette surveillance électronique a été jugée comme une intrusion minimale, c'est-à-dire acceptable.

Parmi les juges dissidents, le juge Laforest a estimé que cette intrusion était envahissante et condamnable. Selon celui-ci, les attentes en matière de respect de la vie privée lors de déplacements sur les voies publiques ne sont pas amoindries par le fait que l'on peut y être observé par quiconque.

J'estime qu'il est nécessaire que le citoyen sache, avec assez de précision, ce que l'on entend par « lieux publics » dans le contexte de la vidéosurveillance.

Cette technologie, commode et quelquefois faussement rassurante, comporte un tel potentiel d'atteinte aux droits fondamentaux, qu'il m'apparaît qu'il faut faire un effort pour circonscrire la notion de lieux publics, à la lumière des consensus déjà dégagés, mais aussi d'une réflexion approfondie. J'estime qu'il sied d'être plus restrictif que permissif dans le contexte d'une atteinte même minimale au droit de circuler de façon anonyme dans les lieux « dits publics ».

Au terme de ces consultations, il sera sûrement possible de dégager les tendances

avec plus de précision et j'offre ma collaboration à poursuivre l'effort amorcé dans le but que soient élaborées des règles qui assurent la transparence et permettent au citoyen de savoir à quoi s'en tenir.

3 Les règles d'utilisation des caméras de surveillance

La Commission d'accès à l'information a retenu un certain nombre de règles d'utilisation des caméras de surveillance, qu'elle qualifie de minimales. Ces règles semblent une excellente base pour l'élaboration d'une politique. De l'avis du Protecteur du citoyen, une éventuelle politique est nécessaire compte tenu des enjeux sociaux reliés à l'utilisation de la vidéosurveillance et devrait contenir :

- une déclaration des valeurs et un rappel des droits à respecter dans l'utilisation des caméras de surveillance;
- des critères d'appréciation et des principes pour guider la prise de décision relative à leur usage;
- des interdictions d'utilisation dans certains lieux ou circonstances;
- une définition de la notion de « lieux publics »;
- les conditions du processus décisionnel menant à l'installation de caméras de surveillance :
 - autorités compétentes pour prendre cette décision
 - consultations des populations concernées
 - mesures d'évaluation des avantages et inconvénients
- la publication de la liste des organismes publics utilisant une caméra de surveillance sauf si cette publication rend impossible l'atteinte de l'objectif recherché.

De façon plus concrète, on pourrait envisager :

- L'utilisation d'un pictogramme indiquant qu'une caméra de surveillance est ou peut être en fonction dans une aire publique (le pictogramme est un mode de reconnaissance rapide et uniforme).
- Qu'en aucun cas, les images captées par un appareil de surveillance ne devraient servir à éditer des tirés à part, à isoler des sujets ou des scènes pour reproduction sous la forme de photos ou d'affiches si ce n'est à des fins de recherche d'auteurs présumés d'actes criminels. Dans ce dernier cas, les visages des personnes qui n'ont rien à voir avec l'objectif poursuivi devraient être masqués pour éviter tout malentendu et respecter leur liberté de circuler anonymement dans des aires publiques.
- Que les administrations publiques devraient aussi s'abstenir de diffuser, en temps réel ou différé, sur Internet les images captées par des caméras de surveillance dans des endroits publics puisque aucun objectif lié à la sécurité et à la protection n'est en cause. Autrement, tout internaute peut figer des images et les enregistrer, en faire des photos, etc.

Conclusion

Une société démocratique comme celle du Québec est responsable de ses technologies et de l'usage qu'elle en fait.

L'utilisation de certains instruments issus des technologies modernes de communication, comme le téléphone cellulaire ou le courrier électronique, relève

d'un choix individuel et chaque personne est libre d'en accepter les inconvénients. Par contre, la captation d'images de soi par une caméra de surveillance dans un lieu public, ne relève pas d'une décision personnelle, mais de celle d'autorités extérieures privées ou publiques. Une fois cette décision prise, elle s'impose à tous et tous en subissent les effets.

Le Protecteur du citoyen reconnaît la justesse de l'hypothèse émise par la Commission d'accès à l'information, à l'effet que :

« (...) l'utilisation des systèmes d'acquisition d'images en des endroits publics peut entraîner, si non justifiée ou préalablement autorisée, une atteinte aux droits et libertés des individus 7 ».

Dans le paradigme des « attentes raisonnables » et des « atteintes raisonnables » à l'égard de l'exercice et du respect des libertés fondamentales, il y a place pour la discussion et l'évolution.

C'est dans cet esprit que la présente réflexion vous est soumise.

Le Protecteur du citoyen souligne l'heureuse initiative de la Commission de l'accès à l'information qui permet à tous de s'exprimer sur ce sujet d'actualité.

Notes

1. COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION, *Consultation publique, L'utilisation des caméras de surveillance par des organismes publics dans les lieux publics, Document de présentation*, mai 2003, p. 3. [\[retour au texte\]](#)
2. Sherbrooke, Baie-Comeau, Rapports d'enquêtes. [\[retour au texte\]](#)
3. Id., note 1, p. 3. [\[retour au texte\]](#)
4. Id., note 1, Annexe 1. [\[retour au texte\]](#)
5. Déposée à l'Assemblée nationale, 21 novembre 2002. [\[retour au texte\]](#)
6. R. c. Wise, [1992] 1 R.C.S. 527. [\[retour au texte\]](#)
7. Id., *Consultation publique, L'utilisation des caméras de surveillance par des organismes publics dans les lieux publics, Document de présentation*, p. 4.