

**RAPPORT D'AUDIT DE L'INSPECTION
GENERALE DES SERVICES**

**LA VIDEOPROTECTION DE LA
VILLE DE LYON**

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	3
1 LE CONTEXTE DE LA VIDEOPROTECTION	5
1.1 Le cadre réglementaire applicable	5
1.2 La synthèse des études relatives à l'évaluation de la vidéoprotection.....	7
1.2.1 Les études internationales.....	7
1.2.2 Une démarche évaluative quasi inexistante en France	9
1.2.3 Les études lyonnaises	11
2 LE MODELE LYONNAIS DE VIDEOPROTECTION	14
2.1 Un outil municipal autonome de la police pour sa gestion.....	14
2.2 La mise en place précoce d'un collège d'éthique	17
2.3 Une mise en œuvre lente et mesurée de l'implantation des caméras.....	18
3 LES MODALITES DE FONCTIONNEMENT DU SYSTEME.....	20
3.1 Le parc des caméras permanentes.....	20
3.2 L'organisation du centre de supervision urbain.....	23
3.2.1 La sécurité et la disposition des locaux	23
3.2.2 La répartition des vacations.....	24
3.2.3 La composition des équipes.....	25
3.2.4 La capacité de surveillance des opérateurs	26
3.2.5 Les temps d'utilisation des caméras	28
3.3 Les coûts d'investissement et de fonctionnement.....	30
3.3.1 Les données relatives au matériel	30
3.3.2 Les charges de personnels	31
3.4 La stratégie de surveillance et le respect des objectifs de la charte éthique	32
3.4.1 Une absence de stratégie collectivement partagée.....	32
3.4.2 Des objectifs fixés par la charte d'éthique méconnus.....	33
4 LES RELATIONS AVEC LES PARTENAIRES.....	35
4.1 Les forces de sécurité publique (Police- Gendarmerie).....	36
4.1.1 Dans le cadre de la fonction d'alerte	36
4.1.2 Dans le cadre de la fonction judiciaire.....	37
4.2 Le service départemental et métropolitain d'incendie et de secours (SDMIS)	40
4.3 Les relations avec les autres partenaires	41
5 LES EVOLUTIONS ACTUELLES ET A VENIR DU SYSTEME.....	42
5.1 Les changements d'usage	42
5.1.1 La vidéo verbalisation.....	42
5.1.2 Les caméras nomades	43
5.1.3 Les caméras piétons.....	44
5.2 Les nouvelles technologies	45
5.2.1 La détection d'anomalies par la signature de son	45
5.2.2 La reconnaissance faciale	46
5.2.3 La vidéoprotection « augmentée » ou « intelligente ».....	47

6 CONCLUSIONS 48
ANNEXES 49

INTRODUCTION

Dans la note d'orientation validée par le maire en septembre 2022, l'objectif principal du présent audit était de permettre, au travers des recommandations formulées, de dégager les axes principaux nécessaires à la formalisation d'une doctrine d'emploi de la vidéoprotection et de la vidéoverbalisation et conduire à l'amélioration des dispositifs opérationnels du centre de supervision urbain (CSU).

Une partie des réponses attendues dans le référentiel d'audit nécessitait la collaboration active de la police nationale notamment pour la transmission des données issues du système statistique du ministère de la sécurité intérieure. Cet état, sollicité à de nombreuses reprises, n'a jamais été transmis et n'est pas non plus disponible à l'observatoire local de la sécurité. Au surplus, les bilans du CSU ne sont plus produits depuis 2016. Cette difficulté fait l'objet d'une observation dans la partie relative au partenariat avec la police nationale.

Il s'agit d'un audit de performance conçu comme une évaluation de programme, 20 ans après la mise en service de la vidéoprotection à Lyon qui s'est appuyée sur :

- Une analyse documentaire interne (compte-rendu, analyses, études) et externe notamment les études internationales, nationales et locales sur l'évaluation des dispositifs de vidéoprotection ainsi qu'un entretien avec l'auteur d'une thèse sur l'évaluation de la vidéoprotection montpelliéraine ;
- Des entretiens en interne avec la chaîne hiérarchique et tous les chefs d'équipe du CSU¹, le responsable du pôle technologique, le chef de la police municipale, ainsi que la rapportrice du collège d'éthique.
- Trois séances d'observation au CSU, diurnes et nocturnes, dont un cycle complet 20h00-5h00 entre samedi et dimanche (oct-22), une observation 22h00-4h00 en semaine pour les effets liés à la coupure de l'éclairage urbain (dec-22) et une matinée pour le traitement des réquisitions judiciaires (dec-22) ;
- Des entretiens avec le directeur départemental de la sécurité publique et le directeur de la prévention et de l'organisation des secours du SDMIS avec des rencontres en présentiel et des explications *in situ* de l'utilisation de la vidéoprotection au CIC et au CTA / CODIS ;
- Des analyses statistiques de l'utilisation des caméras et des réquisitions judiciaires par croisement de différents fichiers ;
- L'exploitation et le retraitement des extractions financières réalisées par le service du contrôle de gestion interne ;
- Un parangonnage mené auprès de 7 grandes villes: Marseille, Toulouse, Nice, Nantes, Montpellier, Strasbourg, et Bordeaux ;

¹ A l'exception d'une agente en absence de longue durée.

S'agissant d'un audit interne et non d'une étude universitaire, le terme retenu sera celui de vidéoprotection qui s'applique, par exception française, à la surveillance des espaces publics depuis la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure dite Loppsi2.

1 LE CONTEXTE DE LA VIDEOPROTECTION

1.1 Le cadre réglementaire applicable

L'installation d'un système de vidéoprotection est strictement encadrée par le code de la sécurité intérieure (CSI) dans ses articles L 251-1 à L 255-1. Il s'agit de permettre la captation et l'enregistrement d'images sur le domaine public avec une finalité bien précise de protection du public, tout en assurant la protection des libertés individuelles. Cette installation est soumise à une autorisation préfectorale qui fixe notamment les règles d'accès et de traitement de la captation des images.

L'article L251-2 du CSI prévoit que la transmission et l'enregistrement d'images prises sur la voie publique par le moyen de la vidéoprotection peuvent être mis en œuvre par les autorités publiques compétentes dans des cas limitativement exposés :

1. **La protection des bâtiments et installations publics et de leurs abords ;**
2. La sauvegarde des installations utiles à la défense nationale ;
3. La régulation des flux de transport ;
4. **La constatation des infractions aux règles de la circulation ;**
5. **La prévention des atteintes à la sécurité des personnes et des biens dans des lieux particulièrement exposés à des risques d'agression, de vol ou de trafic de stupéfiants ainsi que la prévention, dans des zones particulièrement exposées à ces infractions, des fraudes douanières prévues par le dernier alinéa de l'article 414 du code des douanes et des délits prévus à l'article 415 du même code portant sur des fonds provenant de ces mêmes infractions ;**
6. **La prévention d'actes de terrorisme, dans les conditions prévues au chapitre III du titre II du présent livre ;**
7. La prévention des risques naturels ou technologiques ;
8. **Le secours aux personnes et la défense contre l'incendie ;**
9. La sécurité des installations accueillant du public dans les parcs d'attraction ;
10. Le respect de l'obligation d'être couvert, pour faire circuler un véhicule terrestre à moteur, par une assurance garantissant la responsabilité civile ;
11. **La prévention et la constatation des infractions relatives à l'abandon d'ordures, de déchets, de matériaux ou d'autres objets.**

En limitant son action à six des onze cas prévus (les 1, 4, 5, 6, 8 et 11) par la loi, la Ville rentre bien dans le cadre prévu par les textes, et toutes les implantations de caméras ont été dûment autorisées par les autorités préfectorales. Le pôle technologique tient un tableau des mises à jour des arrêtés afin de solliciter leur renouvellement.

Concernant la protection des données personnelles la Ville de Lyon a été, dès le début, attachée à leur préservation. Cette volonté est transcrite dans les processus qui président au fonctionnement du centre de supervision urbain (CSU) :

- Les images sont effacées automatiquement en fonction de la durée de conservation prévue par l'autorisation préfectorale. Les équipements de la salle d'exploitation sont vérifiés tous les matins.
- Les images conservées sont cryptées et transitent par un circuit de fibres optiques propriété de la Ville de Lyon que le service est le seul à exploiter. La maintenance des caméras par des agents du service a été également privilégiée.
- La relecture des images enregistrées n'est possible qu'en possession des logiciels spécifiquement développés.
- Toute extraction d'image du dispositif n'est possible qu'avec un code informatique non accessible aux opérateurs mais seulement possédé par le responsable de salle et le chef de service. L'extraction n'est possible que depuis deux postes de travail spécifiques, placés eux-mêmes sous vidéosurveillance.
- Les serveurs où sont stockées les images sont situés dans un local pour lequel l'accès s'effectue par le contrôle des empreintes digitales pour les personnes autorisées.
- L'accès à la salle de visionnage est strictement règlementé et chaque visiteur extérieur doit remplir une fiche de confidentialité, impliquant un engagement ferme et écrit de non-divulgaration des informations dont il a pu avoir connaissance.
- Seul un officier de police judiciaire territorialement compétent est habilité à se saisir du support comportant des enregistrements d'images vidéo, après en avoir fait la demande écrite.
- Les images sont floutées avec des masques afin de préserver les parties privatives lors du visionnage de l'espace public.

Sur ce point, la Ville de Lyon est parfaitement en conformité avec le règlement général sur la protection des données (RGPD) et la transposition, en droit français, des dispositions de la directive européenne n° 2016/680 dite « Police-Justice ».

Les opérateurs du CSU sont bien sensibilisés et formés à cette notion de protection des données. Ils ont été marqués par la fuite d'images captées illégalement par l'un de leurs collègues, qui a été l'objet de poursuites judiciaires puis licencié en février 2019 pour divulgation d'images de vidéoprotection à une personne non habilitée². Les chefs d'équipe sont vigilants également à d'éventuels comportements déviants d'un opérateur. Cette tâche est permise par la vision panoptique des caméras regardées par les opérateurs dont ils disposent sur le mur d'images.

Le délégué à la protection des données de la Ville de Lyon a réalisé l'analyse d'impact de la protection des données (AIPD) du CSU. Le contrôle de la Commission nationale informatique et liberté a donné lieu à deux remarques mineures.

En revanche, pendant la réalisation de l'audit il est apparu une difficulté concernant les demandes de consultations des images par les particuliers. Cette procédure, rappelée

² L'opérateur du CSU avait filmé avec son téléphone portable des images d'un accident dans lequel une lycéenne avait été mortellement percutée par un bus. Les images ayant été ensuite mises en ligne sur les réseaux sociaux.

sur les panneaux d'information présents en ville et reprise dans la charte, s'est avérée inopérante et surtout mal sécurisée.

Après un échange avec le délégué à la protection des données et renseignements pris auprès de la commission nationale informatiques et libertés (CNIL) il conviendrait de traiter les demandes d'accès aux images pour les particuliers dans le cadre du processus existant à la Ville pour l'accès aux données personnelles³. La gestion des droits d'accès aux données personnelles est éprouvée et assure notamment une traçabilité des opérations dans le respect des délais réglementaires. Sous réserve de la volumétrie, qui apparaît toutefois très faible, la modification pourrait être réalisée rapidement.

Obs. 1. Revoir la procédure d'accès aux images pour les particuliers en lien avec le délégué à la protection des données.

1.2 La synthèse des études relatives à l'évaluation de la vidéoprotection

1.2.1 Les études internationales

Les pays anglo-saxons ont eu une approche pragmatique de l'outil qui s'est rapidement éloignée des débats hexagonaux, dominés par des approches philosophiques et sociologiques qui ont encore cours aujourd'hui⁴. A contrario, les pays anglo-saxons partent du postulat que la technologie n'a pas de vertu propre et privilégient des études qui se fondent sur des enquêtes de terrain, des observations systémiques et des analyses des pratiques de surveillance.

Cette approche a connu deux courants.

Le premier développé outre Atlantique a suivi l'essor de la criminologie au début des années 1980. Il a conduit à développer une approche quasi-expérimentale sur le modèle de la recherche médicale, l'objectif étant d'évaluer ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas. Ces travaux ont permis d'élaborer une méthode d'évaluation reconnue internationalement, la Maryland Scientific Method Scale.

Cette méthode repose sur cinq principes :

- La corrélation sur un même espace entre l'action et la mesure statistique
- La comparaison avant-après

³ Cf. rubrique protection des données du site internet de la Ville <https://www.lyon.fr/plus-dinfos/protection-des-donnees>

⁴ De nombreuses études actuelles font ainsi référence à l'ouvrage de Michel Foucault -Surveiller et Punir sorti en 1975, dans lequel le philosophe développe l'hypothèse selon laquelle pour que le système soit efficace dans son objectif de contrôle il doit s'inspirer du panoptique de Bentham, c'est à dire « *d'induire chez [l'individu] un état conscient et permanent de visibilité qui assure le fonctionnement automatique du pouvoir. Faire que la surveillance soit permanente dans ses effets, même si elle est discontinuée dans son action* »

- La comparaison de zone à zone
- La diversification des zones
- La mise en place d'une répartition aléatoire des zones « cibles » et des zones « témoins ».

Les résultats issus de cette approche ne se sont pas avérés conclusifs dans un sens ou dans un autre. Ainsi dans une étude menée en 2007 sur 22 implantations en Angleterre, en Ecosse, en Suède, en Norvège et aux Etats-Unis, il est observé que dix ont eu un impact significatif sur la criminalité, cinq ont eu un impact négatif, six ont eu un effet nul ou incertain et une a eu des effets positifs et négatifs équivalents.

Si la méthode quasi-expérimentale n'a pas permis de conclure sur l'efficacité de la vidéoprotection, elle permet de tirer quelques grands enseignements :

- L'efficacité dissuasive est variable en fonction de la configuration des lieux
- L'efficacité dissuasive est variable selon la nature des faits ayant cours sous les caméras
- L'efficacité dissuasive est renforcée lorsque la vidéosurveillance est accompagnée de mesures additionnelles
- L'efficacité dissuasive est limitée dans le temps

Cette incertitude a conduit les chercheurs à développer une méthode dite réaliste permettant de découvrir les raisons et les conditions de cette efficacité ou de cette inefficacité.

Des criminologues de l'université de Leicester⁵, ont réalisé l'évaluation de treize programmes de vidéosurveillance implantés dans une variété de contextes, incluant des centres-villes de petites bourgades ou de grandes métropoles, des parkings, des zones résidentielles, etc.

Cette étude d'impact très complète, commandée par le ministère de l'intérieur britannique en 2005, basée sur des indicateurs et des données statistiques retraitées⁶, permet de donner des indications précises et argumentées à la question posée « *Does CCTV works ?* » (*Est ce que la vidéoprotection fonctionne ?*).

Il s'agit encore aujourd'hui d'une étude de référence sur l'évaluation de la vidéoprotection.

Concernant l'effet dissuasif, l'étude démontre qu'effectivement la vidéoprotection a un effet sur la commission des crimes et délits dans les espaces vidéosurveillés. Toutefois cet effet s'estompe rapidement notamment car les délinquants adoptent des stratégies d'adaptation qu'il s'agisse de la commission de délits dans des endroits non vidéoprotégés ou en dissimulant leur visage, le fameux sweat à capuche.

L'étude démontre également que la vidéo protection ne possède pas un impact déterminant sur le volume de la délinquance dans les espaces complexes et étendus.

⁵ Gill, Martin et Spriggs, Angela Assessing the Impact of CCTV, Home Office Research Study 292, Home Office Research, Development and Statistics Directorate, Londres, février 2005

⁶ « *For example, offences such as theft and violence against the person that generally occur within a public place were included, while those that occur in private, such as theft in a dwelling, were not.* »

Certains espaces sont plus propices à une vidéoprotection efficace que d'autres, notamment les lieux fermés dont les entrées et sorties sont contrôlées, comme les parkings ou les centres commerciaux.

L'impact a été mesuré sur l'évolution des vols à l'arraché, des vols à la tire et des agressions dans le métro londonien. En effet, la majorité des vols sont commis par des pickpockets dont l'action échappe généralement à la vigilance d'un opérateur qui doit manipuler une trentaine de caméras à la fois. Même s'il est repéré, l'auteur d'un vol peut ensuite facilement prendre la fuite dans les méandres de la station.

Cette même étude assure ensuite que la vidéoprotection possède des effets distincts selon la nature des délits avec un impact relatif sur certaines atteintes à la propriété et quasiment aucun s'agissant des atteintes aux personnes. Par ailleurs, la vidéoprotection est plus performante pour les délits prémédités en particulier les vols ou les ventes à la sauvette que pour les délits de type « impulsif », comme par exemple ceux commis sous l'emprise de l'alcool.

Ils en concluent que pour renforcer l'efficacité du dispositif il convient de se concentrer dans chaque programme sur :

- Une définition claire des objectifs avant l'installation des caméras car tous les problèmes ne peuvent être résolus par ce seul outil ;
- La mise en adéquation de ces objectifs avec les caractéristiques du système ;
- La qualité de la liaison et du dialogue entre le centre de supervision et le terrain.

Ces différents constats opérés par les études internationales sont cohérents avec ceux, empiriques, qui ont pu être observés sur le système lyonnais de vidéoprotection lors du présent audit ou des différentes études qui l'ont précédé.

1.2.2 Une démarche évaluative quasi inexistante en France

La question de la vidéoprotection rejoint la même ligne de crête que celle de l'insécurité qui a scindé le paysage politique national depuis les années 1970, entre les partisans de la répression et ceux de la prévention. Les politiques publiques françaises de lutte contre l'insécurité semblent dépourvues de conduite pragmatique, dans la formulation des problèmes, dans l'identification de solutions ou dans l'analyse des moyens déployés.

Cette absence d'évaluation, concernant notamment la vidéoprotection, a été relevée à deux reprises par la Cour des comptes à 10 ans d'intervalle. Elle écrivait en 2011 dans son rapport public thématique consacré aux forces de sécurité⁷ « *Aucune étude d'impact, réalisée selon une méthode scientifiquement reconnue, n'a encore été publiée. Contrairement au Royaume-Uni, la France n'a pas encore engagé un programme de recherche destiné à mesurer l'apport de la vidéosurveillance dans les politiques de sécurité publique* »

⁷ Cour des comptes : L'organisation et la gestion des forces de sécurité publique – juillet 2011

Elle observait également dans ce même rapport l'absence de rigueur scientifique du rapport de 2009 de l'inspection générale de la police nationale (IGPN) concluant à l'efficacité de la vidéoprotection. Ce rapport uniquement basé sur l'analyse statistique de l'état 4001⁸ ne permet pas de tirer des enseignements fiables. La Cour donne comme exemple l'utilisation de l'analyse des statistiques faisant ressortir un impact de la vidéosurveillance plus fort sur les atteintes aux biens ou les atteintes volontaires à l'intégrité des personnes, pourtant composées en grande partie de crimes et délits qui ne sont pas commis sur la voie publique, comme les cambriolages ou les violences intrafamiliales.

Les conclusions sont les mêmes concernant l'effet bénéfique de la vidéoprotection sur le taux d'élucidation mis en avant par l'IGPN, la Cour des comptes écrivant « *Toutefois, cette conclusion ne résulte aucunement de l'évaluation de systèmes de vidéosurveillance de la voie publique, mais des résultats obtenus dans le réseau de la RATP, ainsi que dans les transports en commun de la Ville de Lille. Elle est contredite par l'analyse des données statistiques collectées dans l'échantillon retenu de circonscriptions de sécurité publique (CSP). Au cours de la période considérée, le taux d'élucidation des faits de délinquance de proximité n'a pas davantage progressé dans ces CSP équipées de caméras de vidéosurveillance de la voie publique que dans celles qui ne le sont pas. Pour les faits de délinquance pris globalement, il s'est même davantage amélioré dans les CSP non vidéosurveillées.* ».

En 2020⁹, la Cour des comptes, faisant le constat que la vidéoprotection était devenue un élément incontournable des politiques publiques de sécurité, écrivait « *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'élucidation* ».

En 2008¹⁰, l'institut national des hautes études de sécurité (INHES) a produit un document très exhaustif sur l'évaluation de la vidéoprotection. Dans ce document l'INHES rappelle les obstacles à la mise en place d'une démarche évaluative que sont le maquis des causalités, l'absence d'état zéro, la complexité d'évaluer l'effet dissuasif et la révélation du « chiffre noir » c'est-à-dire la découverte de faits cachés correspondant à une part de la délinquance inconnue des forces de sécurité.

L'INHES a bâti un référentiel d'indicateurs Ville et police qui ne sont en place dans aucune des communes faisant partie du panel utilisé pour les comparaisons du présent audit à l'exception de la Ville de Montpellier concernée par une évaluation, menée en 2018, d'un programme de vidéosurveillance¹¹.

⁸ Il s'agit d'un outil statistique du ministère de l'intérieur, mis en place en 1972. Dans cet état statistique, les faits de délinquance sont comptabilisés selon une nomenclature comportant 107 catégories d'infractions. Ces données sur les crimes et délits enregistrés par les forces de sécurité ne mesurent pas l'ensemble de la délinquance commise car les victimes ne déposent pas toujours plainte.

⁹ Cour des comptes Les polices municipales - octobre 2020

¹⁰ INHES : La vidéo protection Conditions d'efficacité et critères d'évaluation - juillet 2008

¹¹ Guillaume Gormand. L'évaluation des politiques publiques de sécurité : résultats et enseignements de l'étude d'un programme de vidéosurveillance de la Ville de Montpellier. Droit. Université Grenoble Alpes, 2017. Français

Cette étude conclut à un concours notable de la vidéoprotection à la sécurité des espaces publics qui la positionne comme un outil professionnel à l'usage des forces de police. L'auteur indique au sujet de la vidéoprotection « *il s'impose de la désigner comme un outil, au sens le plus fondamental. C'est-à-dire comme un dispositif technique, qui pour contribuer à la sécurité publique doit être utilisé par des acteurs de ce domaine. Cette redéfinition revêt une importance considérable, car elle désavoue en partie sa détermination initiale de dispositif de prévention situationnelle de la délinquance.* »

Concernant l'utilisation de la vidéoprotection dans le cadre de la résolution des affaires judiciaires une étude a été commanditée par le centre de recherche de l'école des officiers de la gendarmerie nationale (CREOGN) en 2021¹². Les conclusions de cette enquête sont les suivants :

1. Les enregistrements de vidéoprotection contribuent à la résolution d'enquête judiciaire, en apportant des indices ou des preuves, mais dans des proportions particulièrement ténues (environ 1 % des enquêtes étudiées).
2. Les indices et preuves issues des enregistrements de vidéoprotection se révèlent trop mesurés pour influencer globalement le niveau d'élucidation judiciaire sur un territoire, peu importe la configuration ou la thématique étudiée.
3. Malgré un plébiscite dans les discours, les enquêteurs ne semblent pas véritablement consacrer les enregistrements de vidéoprotection comme une ressource incontournable dans leur travail d'investigation au quotidien.
4. Les configurations de réseaux de vidéoprotection et les modalités d'exploitation ont une influence sur la propension de cette technologie à contribuer favorablement aux investigations. Un partenariat étroit et durable entre la brigade locale et les propriétaires de réseaux publics, l'inscription forte dans les réflexes des enquêteurs ou la qualité et la conception des dispositifs apparaissent comme des critères majeurs d'une plus-value maximale.

1.2.3 Les études lyonnaises

La vidéoprotection est un objet d'autant plus difficile à évaluer qu'à aucun moment elle ne s'est vu assigner d'objectifs précis permettant d'évaluer son efficacité et son efficience. La Ville de Lyon n'échappe pas à ce constat même si plusieurs tentatives d'études ont déjà pu être menées par la Ville.

En 2005, la Ville de Lyon a confié à Suretis, bureau d'étude filiale de la SCET au sein du groupe caisse des dépôts, une étude évaluative du dispositif de vidéo-surveillance urbaine, composé à l'époque de 60 caméras. L'étude s'est déroulée de janvier 2003 à avril 2004. Elle comportait un volet organisationnel et technique, un volet déontologique, un volet d'observations qualitatives des usages sur les espaces publics vidéosurveillés et enfin un volet relatif à l'impact quantitatif sur la délinquance¹³.

¹² Évaluation de la contribution de la vidéoprotection de voie publique à l'élucidation des enquêtes judiciaires - CREOGN – 2021

¹³ L'évaluateur regrette déjà l'impossibilité de disposer de données statistiques fiables de la part de la DDSP notamment avec un relevé des infractions à l'adresse.

En synthèse, l'étude fait huit constats :

1. L'installation de la vidéosurveillance en 2001 s'est réalisée de « manière empirique ».
2. Le travail des opérateurs du centre de supervision urbain (C.S.U) génère une véritable valeur ajoutée en termes d'informations, d'orientations des services de police et d'aide à l'enquête. La productivité du système peut cependant être encore améliorée
3. La vidéosurveillance¹⁴ concourt à l'élucidation d'infractions dans une proportion que l'on ne peut toutefois évaluer avec précision.
4. Au plan qualitatif, l'observation des comportements de la population et des usages sur les espaces surveillés ainsi que les témoignages de Lyonnais et de visiteurs rencontrés montrent que la vidéosurveillance à la fois suscite peu de contestation et modifie peu les usages déviants (tags, incivilités, occupation abusive des espaces...)
5. Les surfaces vidéosurveillées représentent une très faible part des espaces publics des 1^{er}, 2^{ème} et 9^{ème} arrondissements. Les champs de visualisation opérationnelle des caméras couvrent moins de 4 % des surfaces d'espaces publics des trois arrondissements
6. Considérée à l'échelle de l'arrondissement, la vidéosurveillance n'a pas eu d'effet de prévention et de dissuasion mesurable.
7. A l'intérieur des périmètres vidéosurveillés, les faits de délinquance de voie publique ont baissé beaucoup plus nettement que dans les espaces non vidéosurveillés des trois arrondissements, mais cette baisse ne s'est pas poursuivie en 2003.
8. Les faits de délinquance de voie publique constatés dans les champs de vision des caméras concernent essentiellement le 1^{er} arrondissement (233 faits) et le 2^{ème} arrondissement (140 faits).

L'étude avait permis de mettre en place, avec l'appui de la direction départementale de la sécurité publique (DDSP), un outil carto-statistique qui devait lui permettre de suivre et de piloter avec plus de précision la vidéosurveillance. Cet outil a rapidement disparu des radars et n'a pas été utilisé dans les travaux d'évaluation des implantations postérieures à 2004.

**Obs. 2. Remettre en œuvre, en partenariat avec la direction
départementale de la sécurité publique (DDSP), un outil
carto-statistique d'observation de la délinquance.**

La Ville apparaît également dans une étude comparative avec les villes de Grenoble et St Etienne en 2005. Cette étude ne comporte aucune évaluation du dispositif. Elle permet en revanche de mesurer, la volonté de l'époque de conserver sa spécificité à cet outil municipal dans une démarche de sécurisation de l'espace public et non de sécurité. Les auteurs relèvent d'ailleurs que les faits constatés relèvent plus souvent de la catégorie

¹⁴ Terme employé avant 2011.

« divers » que des catégories polices. L’outil n’est en particulier que très peu utilisé à des fins de lutte contre le trafic de stupéfiants, ce qui n’est plus le cas aujourd’hui.

Dans son rapport consacré à la sécurité publique à Lyon, la Chambre régionale des comptes (CRC) Rhône-Alpes écrit en 2010 dans la partie consacrée à la vidéosurveillance *« Ainsi, en l’état actuel des données, relier directement l’installation de la vidéosurveillance et la baisse de la délinquance est pour le moins hasardeux. Si l’on compare par exemple l’évolution de la délinquance de voie publique entre Lyon, qui a fortement investi dans ce domaine, et Villeurbanne, où la commune n’a pas souhaité s’y engager, on observe que la baisse est plus forte dans la commune qui ne bénéficie d’aucune caméra de voie publique. La baisse observée à Lyon (où se déroulent plus de la moitié des faits) est dans la moyenne de celle observée sur l’ensemble de la circonscription de sécurité publique (CSP) de Lyon, alors que celle enregistrée à Villeurbanne est nettement supérieure. »*

	DVP 2003	DVP 2008	évolution 2003-2008
<i>Lyon</i>	30 685	20 604	-33%
<i>Villeurbanne</i>	7 655	3 954	-48%
<i>CSP de Lyon</i>	55 081	36 142	34%

La CRC conclut ainsi *« Le dispositif de vidéosurveillance apparaît comme un outil dans l’action quotidienne de la police qui peut contribuer au maintien de la tranquillité publique. S’il peut alors apparaître réducteur de juger de la pertinence du dispositif au vu des seuls chiffres de la délinquance, on peut observer que l’outil est suffisamment coûteux (plus d’un million par an en moyenne depuis 2003, hors personnel et frais généraux liés au service) pour qu’une évaluation globale de son intérêt soit entreprise. La chambre encourage la commune à engager une réflexion en ce sens. »*

Forte de cette recommandation, la Ville de Lyon a souhaité engager un travail évaluatif mené dans le cadre du dispositif des conventions industrielles de formation par la recherche (CIFRE), accompagné par le collège d’éthique.

Cette thèse CIFRE, dont la dernière version intitulée -document de travail- date d’avril 2016, comprend des éléments d’observation et des constats très détaillés tant sur la fonction d’alerte que sur la fonction judiciaire de la vidéo protection. Elle n’a cependant jamais été soutenue, ni exploitée par la suite malgré le souhait formulé par le collège d’éthique.

Malgré toutes ces études, la connaissance et l’appropriation des données ne se sont jamais réalisées. Pis, les bilans annuels ne sont plus produits et présentés au collège d’éthique ou dans une autre instance depuis 2016.

Cette absence de données est préjudiciable au déploiement d’une doctrine d’utilisation et devrait être corrigée rapidement. En effet, un bilan annuel permettrait de redonner de la visibilité sur l’activité du CSU. Il conviendra également de formaliser les recueils de données en uniformisant les tableaux de bord qui actuellement ne sont pas stabilisés ce qui ne permet pas de comparatif d’une année sur l’autre.

Obs. 3. Remettre en œuvre les bilans annuels chiffrés du centre de supervision urbain abandonnés depuis 2016

2 LE MODELE LYONNAIS DE VIDEOPROTECTION

Le terme de vidéoprotection désigne un ensemble composé de caméras et de la technologie permettant d'exploiter les images filmées. Cette installation est considérée comme étant un système de vidéoprotection sans considération du fait que le moniteur d'exploitation des caméras soit ou non situé dans le même espace, que les caméras soit fixes ou motorisées (caméras dômes), qu'elles filment en permanence ou non, de manière séquentielle ou aléatoire, que les images soient enregistrées ou non, visionnées ou non, de manière permanente ou non.

Cette multiplicité de configuration d'un système de vidéoprotection influe directement sur les fonctions de l'outil. Un système de vidéoprotection de la voie publique doté de caméras fixes, sans dispositif de visionnage continu, comme dans 98% des villes françaises n'a aucune utilité pour la projection des forces de sécurité sur le terrain. Son utilité en matière de prévention situationnelle¹⁵ de la délinquance est également très discutable en raison des stratégies d'adaptation des délinquants qu'il s'agisse d'un déport de la délinquance sur des secteurs non vidéoprotégés ou d'emploi de techniques propres à rendre compliquée l'identification dudit délinquant.

2.1 Un outil municipal autonome de la police pour sa gestion

Durant l'été 1998, un premier positionnement de principe favorable à l'installation de la vidéoprotection est formalisé dans une fiche action du contrat local de sécurité en préparation. Les premières caméras de vidéosurveillance sont installées dans le quartier de la Duchère en juin 2000 et le centre de supervision urbain est inauguré le 8 mars 2001 par Raymond Barre.

Dès l'origine, le choix a été fait par la Ville de Lyon de confier la gestion de son système de vidéoprotection à une structure municipale *ad hoc* et autonome vis à vis de la police nationale et municipale.

Gérard Colomb devient maire de Lyon le 25 mars 2001. La mise en place de la vidéoprotection à Lyon s'est inscrite dans le contexte d'une alternance politique et de fortes réticences de la population attachée à la défense des libertés individuelles à l'encontre d'un outil qui, dans le contexte de l'époque, suscitait plus de méfiance que d'enthousiasme.

¹⁵ Ce dit d'un dispositif qui tend « à créer une modification des circonstances particulières dans lesquelles les délits pourraient être commis afin qu'ils paraissent, difficiles, risqués ou inintéressants pour qui serait tenté de les commettre »

Dans son plan de mandat de 2001, la majorité nouvellement élue souhaitait « *Étendre modérément la couverture géographique de la vidéosurveillance dans une totale transparence et en se préoccupant de répondre aux aspirations des citoyens et de respecter scrupuleusement l'avis d'un comité d'éthique* ».

C'est dans cette optique que la Ville a souhaité se doter d'un outil indépendant dans sa gestion et solidement ancré à la Ville de Lyon avec un contrôle politique fort de son usage lui permettant de s'assurer du respect de son usage éthique. Cette volonté d'indépendance permettait également de s'assurer de la neutralité de l'exploitation des images.

En outre, les politiques de l'époque souhaitaient que la vidéoprotection n'ait pas un usage exclusivement policier. D'ailleurs d'autres partenaires, notamment les pompiers ont été, dans les premières années de déploiement du dispositif, associés au titre de leur participation au conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) au choix des implantations des caméras.

C'est principalement pour cette raison que l'exploitation du système de vidéoprotection a été confiée à une équipe dédiée composée de fonctionnaires municipaux non policiers et que le comité d'éthique a été créé très rapidement après la mise en place de l'outil pour s'assurer de l'usage fait de la vidéoprotection.

L'indépendance de gestion du CSU lyonnais est également liée à une question pratique. En effet, la police municipale, gestionnaire de la vidéoprotection à ses débuts, de juin 2000 à mars 2001, n'a pas été en mesure de gérer cet outil, auquel les agents n'étaient pas formés et pour lequel ils montraient peu d'appétence. Au surplus, la surveillance en direct n'était plus assurée la nuit après minuit en semaine et à partir de 20h00 le dimanche.

Pendant ce laps de temps les images étaient alors renvoyées au centre d'information et de commandement (CIC) de la police nationale. Celui-ci n'était pas prêt à assurer cette exploitation et l'avait d'ailleurs exprimé sans ambiguïté dans une lettre adressée en juin 2000, par le directeur départemental de la sécurité publique (DDSP) au maire de Lyon « *Je vous confirme que la SIC¹⁶ de la sécurité publique ne prendrait en aucune façon le relais de votre PC de vidéosurveillance entre 0h et 6h. Par ailleurs, je demande que le renvoi d'images à la SIC soit fait, pour le moment, sur un mode exclusivement passif, sans possibilité de pilotage de celles-ci par la SIC de la DDSP (....)* ».

¹⁶ Il s'agit de la salle d'information et de commandement ancien nom du CIC.

Tableau n° 1 : Comparatif des modalités d'organisation de la gestion du système de vidéoprotection

<i>Ville</i>	<i>Gestion</i>	<i>Opérateurs CSU</i>	<i>Rattachement</i>	<i>Contrôle PM</i>
<i>Marseille</i>	Municipale	Mixte Agents techniques ou administratifs et policiers municipaux	Service des Unités Opérationnelles de la Direction de la Police Municipale et de la Sécurité	OUI
<i>Lyon</i>	Municipale	Agents techniques ou administratifs	Direction de la Sécurité et de la Prévention- Non PM	NON
<i>Toulouse</i>	Municipale	Agents techniques ou administratifs	Centre d'Information et de Commandement Opérationnel de la Police municipale	OUI
<i>Nice</i>	Municipale	Agents de surveillance voie publique- encadrement Police municipale	Centre Opérationnel de Commandement de la Police municipale	OUI
<i>Nantes</i>	Intercommunale	Agents techniques ou administratifs	Sécurité tranquillité publique	NON
<i>Montpellier</i>	Municipale	Agents techniques ou administratifs	Direction de la Sécurité et de la Tranquillité publique	NON
<i>Strasbourg</i>	Intercommunale	Agents techniques ou administratifs	Service de prévention urbaine	NON
<i>Bordeaux</i>	Municipale	Agents de surveillance voie publique- encadrement Police municipale	Centre de Vidéo Protection Urbain	NON

Source : Données de parangonnage 2020

Le système lyonnais se rapproche de ceux de Nantes, Montpellier et Strasbourg et se trouve en revanche très éloigné de la configuration niçoise dont la vocation policière est très affirmée. Ce dispositif présente également l'avantage de ne pas sous employer des personnels de police municipale qui ont vocation à occuper le terrain sur la voie publique. La Ville de Marseille réfléchit d'ailleurs à tarir ses effectifs issus de la police municipale pour des questions d'écart de rémunération et de motivation.

La composition sociologique des opérateurs du CSU de Lyon est très variée en termes de formation initiale et de parcours professionnels. Les agents ne sont pas rentrés au CSU par conviction « *C'était un choix alimentaire au début, je souhaitais avoir une période d'intérim avec l'intention d'intégrer le service public.* ».

En revanche, ils y sont restés car ils ont découvert un métier peu connu dans lequel ils se reconnaissent. « *J'y suis venu par curiosité au début et j'y suis resté car je trouve ce métier gratifiant. J'ai l'impression d'être utile. Je reste toutefois lucide sur ce métier qui peut générer un phénomène d'usure* » ou « *Au premier abord le métier est assez déroutant, au final c'est très enrichissant.* » ou bien encore « *C'est un métier que l'on ne peut pas aimer mais dont on peut être fier.* ». De son côté la Ville de Lyon fait un effort pour former et valoriser ces personnels notamment par l'octroi d'un régime indemnitaire spécifique.

Cet équilibre qui fait la richesse du CSU lyonnais et qui est reconnu par les acteurs de terrain, devrait être préservé en continuant à donner du sens et de la reconnaissance à ce travail de l'ombre indispensable à une politique de sécurité de qualité.

2.2 La mise en place précoce d'un collège d'éthique

Crée par délibération du conseil municipal en avril 2003 sur la base de l'article L 2143-2 du code général des collectivités territoriales, le collège d'éthique de la vidéoprotection de la Ville de Lyon a été le premier en France.

Conformément aux textes, il est présidé par l'adjoint à la sécurité et à la tranquillité publique ce qui n'était pas le cas lors de la précédente mandature puisque sa présidence était irrégulièrement assurée par un membre extérieur au conseil municipal.

Le comité est composé six conseillers municipaux titulaires et six conseillers municipaux suppléants élus par le Conseil municipal, de six associations de défense des Droits de l'Homme dont les représentants sont nommés par le Maire de Lyon et de six personnalités qualifiées nommées par le Maire de Lyon, dont quatre représentent le monde du droit, de l'éducation, de l'économie et du social et deux représentent le commerce de proximité. Il se réunit au moins deux fois par an sur convocation de son président délégué, nommé par le maire. Ses séances ne sont pas publiques, mais il peut décider d'entendre toute personne dont l'audition est utile à l'examen d'une question à l'ordre du jour.

Tableau n° 2 : Composition et rôle des collèges d'éthique des villes comparables

<i>Ville</i>	Composition	Rôle
<i>Bordeaux</i>	Trois collèges comprenant des élus, un représentant du Préfet, un représentant du DDSP, un ancien bâtonnier, des représentants des commerçants et des associations de quartiers	Consultatif
<i>Strasbourg</i>	16 membres : des représentants de l'Etat, des élus, de représentants de la société civile (presse, communauté universitaire, membres des conseils de quartier, habitants, associations de commerçants, bailleurs sociaux)	Consultatif
Nantes	Elus de la majorité et de l'opposition, représentants d'associations, avocats, magistrats et universitaires, représentant du DDSP et du Procureur, DGS	Contrôle de la bonne utilisation du dispositif

Source : Données de parangonnage 2020

Les villes de Marseille, Toulouse, Nice et Montpellier ne disposent pas d'un collège d'éthique. Seules celles de Bordeaux, Strasbourg et Nantes en sont dotées avec un fonctionnement similaire à celui de Lyon.

Cette instance consultative est chargée de vérifier que les conditions d'exploitation et les procédures de conservation, de communication et de destruction des données ne contreviennent pas aux principes généraux du droit et ne soient pas attentatoires aux libertés publiques et individuelles.

L'une des premières missions de ce collège a été de proposer dès 2003 l'adoption d'une charte d'éthique relative à la mise en œuvre de la vidéoprotection. Cette charte a été révisée en juillet 2022¹⁷.

Le collège est également chargé de veiller à ce que le système mis en place par la Ville de Lyon ne porte pas d'atteinte disproportionnée aux libertés publiques et privées fondamentales et fonctionne dans le respect des prescriptions définies dans la charte éthique. Il formule des propositions et des recommandations au Maire de Lyon, notamment en ce qui concerne les améliorations à apporter au système de vidéoprotection, à la charte éthique et à son application.

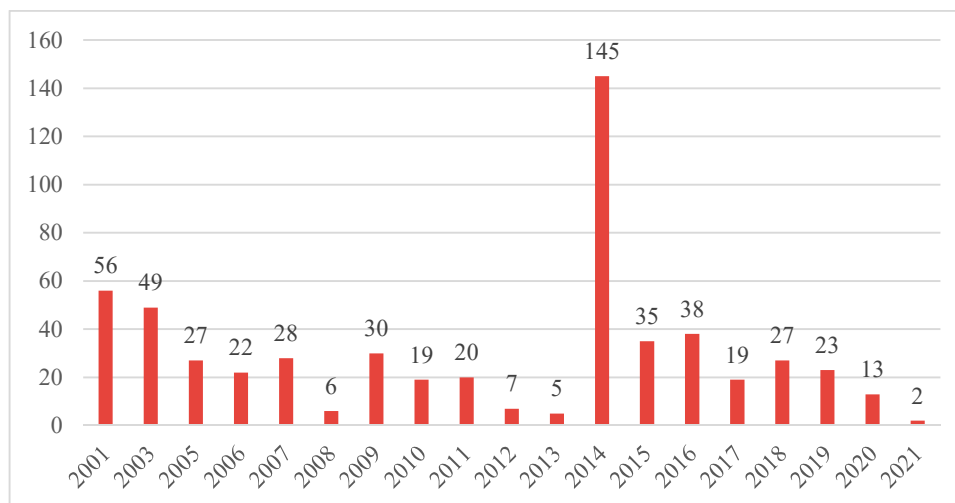
Il est informé des projets en cours et à venir, ayant trait à ses compétences en matière de vidéoprotection, décidés par la Ville de Lyon. Il est chargé de rassembler toutes informations concernant les systèmes de vidéoprotection, tels qu'ils sont organisés en France ou en Europe occidentale, et peut proposer au Maire la réalisation de toutes études consacrées aux effets de ces systèmes ou aux impacts de technologies nouvelles.

Il peut enfin être saisi par un particulier pour porter une réclamation, ce qui ne se produit quasiment jamais puisque le collège a reçu seulement deux saisines en 20 ans.

2.3 Une mise en œuvre lente et mesurée de l'implantation des caméras

Les premières implantations de caméras ont suivi les préconisations du diagnostic local de sécurité de 1999. L'arrêté n° 2000-1048 a ainsi autorisé l'implantation des 11 premières caméras de la Ville sur le plateau de la Duchère aux fins de sécuriser les abords de la tour panoramique, du centre administratif, du centre commercial et de la place du marché.

¹⁷ La charte comporte une erreur juridique à corriger Cf. 3.4.2 des objectifs fixés par la charte méconnus

Graphique n° 1 : Rythme annuel d'implantation des caméras permanentes ¹⁸

Source : Pôle technologique état du parc de caméras-oct. 2022

A partir de l'autorisation, le temps de mise en œuvre effective est relativement long car l'implantation des caméras nécessite de pouvoir réaliser la mise en réseau avec des relais techniques installés dans des logettes par îlot permettant ensuite l'acheminement des flux jusqu'au central Pizay.

Ces réseaux peuvent emprunter des réseaux existants avec une convention de passage (i.e. avec le Sytral) ou nécessiter l'accord des copropriétés. Il en est de même pour l'implantation des caméras elles-mêmes situées parfois sur le domaine public parfois sur des éléments privés.

Contrairement à la Ville de Marseille qui est locataire d'une grande partie de son réseau, avec d'importants frais de location annuels, la Ville de Lyon comme les autres villes du panel est propriétaire de son réseau filaire. Cela permet à la fois de le sécuriser et de réduire les coûts de fonctionnement sur la durée.

Jusqu'en 2014, les implantations ont été discutées et décidées par un comité de pilotage composé de trois adjoints (sécurité-travaux-finances), des maires d'arrondissement concernés par les implantations, du directeur général délégué à la sécurité, des chefs de postes de la police municipale des secteurs concernés, des commissaires des secteurs concernés ainsi que des techniciens du CSU. Les implantations s'accompagnaient également d'enquêtes de voie publique destinées à mesurer le degré d'acceptation de ces dispositifs par les riverains.

Ce comité avait pour objectif de définir les missions et les objectifs assignés aux caméras implantées, de préciser et contractualiser l'atteinte de ces objectifs avec les partenaires, de valider les outils d'évaluation et de proposer des extensions. Il se coordonnait avec une mission de coordination des actions de sécurité et de prévention

¹⁸ Le rythme d'implantation des caméras diffère de celui des achats dans le tableau de l'annexe 2, les caméras achetées ayant parfois été installées avec un délai important en raison de contraintes techniques.

(MICASEP), ancêtre de la direction sécurité prévention (DSP). Les outils d'évaluation n'ont toutefois jamais été mis en place.

A partir de 2005, après les attentats de Londres, la vidéoprotection s'est imposée dans l'opinion publique comme d'un outil incontournable. Une meilleure acceptation de la vidéoprotection au sein de la population lyonnaise, constatée dans les réunions d'informations des conseils de quartiers lors de chaque projet, a conduit à arrêter l'enquête de voie publique réalisée pour les premiers projets.

Selon le responsable du pôle technologique qui a accompagné le déploiement du parc depuis le début, confirme qu'à partir de 2005, les études de faisabilité réalisées à la Ville de Lyon pour discuter des implantations ont vu leur temps consacré fortement réduit. Au fil du temps, les diagnostics ont été de moins en moins poussés. La seule préoccupation était de remplir le dossier pour la commission départementale afin d'obtenir une validation de l'implantation.

Le dossier s'est, dès lors, limité au strict besoin en informations nécessaires à l'obtention de l'autorisation préfectorale, à savoir une analyse statistique de la délinquance à partir des données des polices nationale et municipale.

Pendant le mandat 2014-2020, les instances ont disparu et les décisions d'implantation ont pris un tour plus technique que politique ou financier. Les projets d'implantations étant alors évoqués plus que discutés au CLSPD.

A l'automne 2022, le parc de caméras se compose de 571 caméras installées de manière permanente et 12 caméras dites nomades qui peuvent être déplacées en fonction des besoins soit en matière de prévention situationnelle sur des faits de délinquance sur des secteurs non couverts par des caméras permanentes, soit pour surveiller des manifestations ponctuelles.

3 LES MODALITES DE FONCTIONNEMENT DU SYSTEME

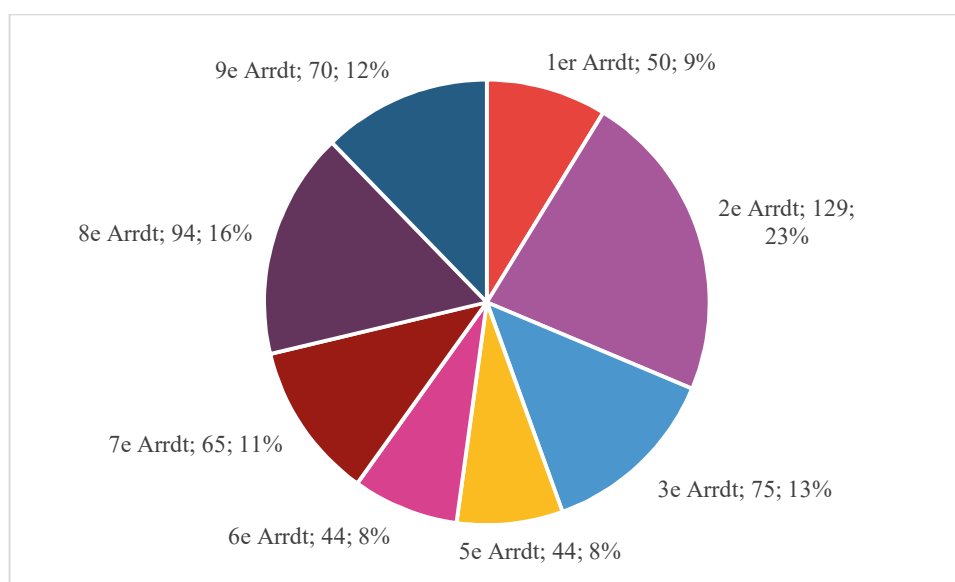
3.1 Le parc des caméras permanentes

La Ville de Lyon a fait le choix depuis 2001 de se doter de caméras dômes 360° pilotables à distance avec une résolution d'images dont la qualité est saluée par les partenaires.

Dans cette logique de privilégier la qualité à la quantité, il est exigé des fournisseurs une garantie de cinq ans qui correspond au rythme de renouvellement. La Ville est également dotée d'un pôle technologique comprenant quatre agents qui ont pour mission d'intervenir en régie pour les réparations. En 2012, avec l'augmentation du nombre de caméras la décision a été prise d'externaliser la maintenance d'abord uniquement celle des caméras de surveillance des bâtiments municipaux puis de l'ensemble de l'espace public, dès 2014.

Dans la production des bilans annuels à remettre en œuvre, il serait opportun de recourir à un indicateur de taux d'indisponibilité qui n'est actuellement pas directement accessible.

Graphique n° 2 : Répartition du parc de caméras par arrondissement



Source : Pôle technologique état du parc de caméras-oct. 2022

La Ville de Lyon a la particularité d'avoir un arrondissement, le 4^{ème}, dépourvu de caméras. Cet état de fait s'explique par diverses raisons historiques et politiques. En l'absence de données statistiques fournies par le ministère de l'intérieur et suivant les observations *supra* sur les lacunes évaluatives, aucune conclusion ou préconisation ne peut être formulée sur les effets de cette absence de caméras sur l'évolution de la délinquance.

En revanche, en matière de secours incendie, les pompiers regrettent de n'avoir aucun visuel sur un arrondissement qui présente des difficultés particulières d'accès qui pourraient être mieux appréhendées avec des outils de vidéoprotection.

Afin d'évaluer la qualité de la couverture du dispositif de vidéoprotection de la Ville de Lyon, un comparatif a été fait avec les sept villes métropolitaines les plus peuplées, à l'exclusion de la Ville de Lille dont le système de vidéosurveillance est trop récent (2021).

A également été exclue du panel la ville de Paris. En effet, la vidéoprotection de la Ville de Paris est assurée dans le cadre du plan de vidéoprotection de la Préfecture de police de Paris (PVPP) géré directement par cette dernière par un partenariat public-privé. Son périmètre est régional avec la construction d'un réseau propre de fibre optique, destiné à faciliter les interconnexions. Il mobilise, d'après les chiffres fournis par la préfecture de police, 427 postes opérateurs et 4 667 agents répartis sur 85 sites d'exploitation et est donc sans équivalent en France.

Estimer la couverture de la vidéoprotection peut s'avérer compliqué car celle-ci dépend de la topographie des lieux ainsi que des matériels utilisés. Par exemple, l'utilisation de caméras unidirectionnelles ne permet de couvrir qu'un champ de vision

limité et assure une couverture moins importante par rapport à une caméra dôme. La composition du parc de caméras ainsi que leur qualité est donc un critère essentiel.

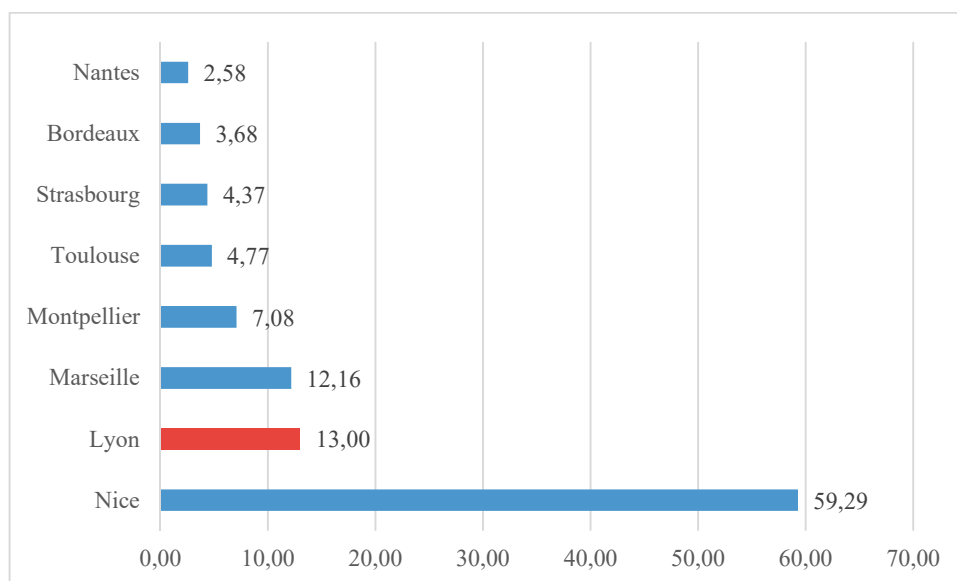
A Lyon, contrairement à Marseille ou Nice dont le parc est mixte, toutes les caméras sont des caméras-dômes pré-positionnables pour couvrir un champ de vision plus important que celui des caméras unidirectionnelles.

A partir des données quantitatives du panel reprises en annexe 2 la Ville de Lyon arrive en 4^{ème} position pour son nombre de caméras pour 1 000 habitants (1,08), derrière Montpellier (1,12) et Marseille (1,78) et très loin de Nice (10,19) qui est hors normes dans le panel. Afin d'établir un comparatif pertinent, ce ratio de population a été additionné avec celui du nombre de caméras rapporté à la superficie de la commune.

En effet, la couverture opérationnelle est plus importante si la superficie est réduite car les individus observés sont plus nombreux. Ce critère permet également d'inclure les visiteurs présents dans les secteurs observés au-delà de la seule population communale résidente.

Dans cette hypothèse comme le démontre le graphique ci-dessous la Ville de Lyon se place en seconde position (13,00) pour sa densité de caméras loin derrière Nice (59,29) et juste devant Marseille¹⁹ (12,16)

Graphique n° 3 : Densité des caméras



Source : Données de parangonnage

La Ville de Lyon dispose d'une couverture par ses caméras de vidéoprotection qui se situe dans le haut du tableau, juste derrière la Ville de Nice, ce qui démontre la maturité de son système.

¹⁹ Les données de superficie de la Ville de Marseille ont été diminuées de 100 Km² correspondant au parc national des Calanques par définition sans population.

Pour sa part la Ville de Nice est investie dans un projet de création à horizon 2025, d'un « centre d'hypervision urbain et de commandement » (CHUC) placé dans un futur hôtel des Polices, regroupant les polices municipale et nationale et gérant 4 000 caméras²⁰.

Ce partenariat expérimental, qualifié d'inédit par la Ville de Nice, nécessite de prévoir des adaptations législatives et réglementaires notamment en matière de protection des données personnelles pour l'accès aux images. Actuellement la police nationale dispose de la téléométrie²¹ pour accéder aux images du CSU de la Ville de Nice. Un opérateur du CSU est, comme à Nantes, mis à disposition du CIC pour les piloter.

3.2 L'organisation du centre de supervision urbain

3.2.1 La sécurité et la disposition des locaux

Le centre de supervision urbain se situe dans des locaux appartenant à la Ville de Lyon à une adresse qui n'est pas publique. Les locaux ne sont pas identifiables de l'extérieur et l'accès à l'immeuble est sécurisé par un interphone avec un sas lui-même vidéosurveillé. Les visiteurs extérieurs doivent obligatoirement s'enregistrer pour accéder à un sas de sécurité dont la seconde porte ne peut être ouverte que par un agent présent à l'intérieur. Pour des questions de sécurité lorsqu'il n'y a que deux opérateurs une procédure d'urgence a été mise en place pour le cas où l'agent resté à l'intérieur serait victime d'un malaise pendant la sortie de son collègue.

Ces conditions d'accès sécurisées permettent de mettre en œuvre efficacement les dispositions du code de sécurité intérieure (CSI) lequel dispose dans son article R. 252-13 que « *Les systèmes de vidéoprotection sont équipés de dispositifs techniques permettant de garantir la disponibilité, la confidentialité et l'intégrité des enregistrements ainsi que la traçabilité des consultations des images.* »

Les opérateurs sont dans l'ensemble satisfaits des conditions ergonomiques et des matériels du CSU. Cette qualité de locaux est un point important dans un environnement sans accès sur l'extérieur et silencieux avec un côté « bunker » ou « bocal » comme les opérateurs le surnomme.

Leur avis sur les conditions matérielles est globalement positif.

- « *Les conditions matérielles sont agréables. S'il manquait quelque chose je dirais des équipements de protection individuelle pour filtrer la lumière bleue. En effet, si les Barco ont des filtres ce n'est pas le cas des ordinateurs. La cuisine a été refaite à neuf, des serrures mises dans les toilettes des femmes. »*
- « *Par comparaison avec celles de l'hôtel de police les conditions matérielles sont bonnes. Le local est en revanche assez bruyant. Pour les contacts téléphoniques il serait peut-être pertinent d'avoir des casques téléphoniques qui permettraient des*

²⁰ <https://www.nicecotedazur.org/grands-projets/centre-d-hypervision-urbaine-de-commandement-chuc/20>

²¹ Terme désignant dans le langage des opérateurs la prise en main à distance.

conversations à un niveau sonore plus faible. Le niveau des matériels techniques est très bon. »

- *« Pour l'ergonomie il n'y a pas de difficultés majeures. Comme irritant je dirais que les pannes de téléphones sont très récurrentes. Ces problèmes se résolvent en direct avec la DSITN. »*

3.2.2 La répartition des vacances

Le fonctionnement du CSU est assuré par 28 opérateurs répartis en sept équipes de quatre agents qui se relaient 24h/24h tous les jours de l'année suivant des vacances de neuf heures avec trois créneaux horaires :

- Nuit : 20h00-5h00
- Matin : 4h00-13h00
- Après-midi : 12h00-21h00

Chaque changement de vacation comprend un recouvrement d'une heure soit deux heures par vacation. S'il doit en principe être utilisé pour le passage de consignes les opérateurs interrogés estiment que ce recouvrement constitue en réalité une souplesse de gestion à l'arrivée et au départ de la vacation. Lors de l'observation *in situ* il a été constaté que les opérateurs arrivant s'installent sur les poste libres et débutent leur surveillance.

Dans l'étude de parangonnage réalisée, les villes de Bordeaux, Nantes et Montpellier fonctionnent avec des cycles de huit heures de travail, sans recouvrement des équipes. A Marseille en revanche, les cycles de travail de 9h46 ou 10h00 comprennent des périodes de recouvrement qui peuvent être très longues sur les rotations entre le matin et l'après-midi²².

Si le système lyonnais est bien équilibré, la période de recouvrement pourrait être optimisée pour dégager de la disponibilité horaire permettant de travailler l'enchaînement des rotations.

En effet, tous les chefs d'équipe ont indiqué lors des entretiens individuels que l'enchaînement entre la vacation de nuit qui se termine le lundi à 5 heures et la vacation qui débute le mardi matin à 4 heures est particulièrement difficile à gérer. En effet, elle implique un réveil très matinal (vers 2h30 ou 3h00 suivant le lieu d'habitation) qui succède à un enchaînement de trois ou quatre nuits sans sommeil.

Cette difficulté est corroborée par les conclusions d'une enquête du service prévention de la direction des relations sociales et vie au travail de 2019 qui n'a pour le moment pas été suivie d'effet.

²² 3h46 pour les opérateurs civils et 4 heures pour les policiers municipaux.

Obs. 4. Travailler l'adaptation des vacations pour réduire les effets négatifs de l'enchaînement nuit-matin particulièrement nuisible à la santé conformément aux préconisations du conseiller prévention de la DRSVT en 2019

3.2.3 La composition des équipes

L'effectif du CSU lyonnais est constitué, comme à Toulouse, Nantes, Montpellier et Strasbourg, à 100 % d'agents territoriaux qui ne sont ni agents de surveillance la voie publique (ASVP), ni policiers municipaux.

La principale raison de ce choix tient pour Lyon à la volonté dès l'origine de séparer l'outil vidéoprotection de la fonction police. En réalité, comme il sera vu *infra* l'outil est essentiellement policier dans ses usages. Pour certaines villes ce choix se justifiait également par la volonté de ne pas prendre sur l'effectif de la police municipale dont la fonction principale est d'être sur le terrain.

Un autre aspect important dans le choix de confier la vidéo protection à des opérateurs civils tient à la différence des métiers entre le travail en salle et la voie publique. Si les deux filières concourent à la sécurité du public, recourir à des policiers municipaux, à l'occasion d'un reclassement par exemple, pourrait s'avérer contreproductif en termes de motivation s'ils n'ont pas une réelle appétence pour ce métier très technique et par définition loin du terrain.

A l'inverse l'un des opérateurs interrogés explique sa satisfaction d'occuper ce poste en ces termes « *J'ai toujours été attiré par les métiers liés à la sécurité et au service du public. En revanche, étant d'un naturel réservé et sensible, je ne me m'imaginai pas sur la voie publique L'écran crée une distance qui me permet de m'épanouir dans ce métier où je contribue, à mon niveau, à la tranquillité publique* ».

D'autres villes comme Nice et Bordeaux emploient exclusivement des agents de surveillance de la voie publique.

En pratique, l'antériorité d'un nombre important d'agents sur leur fonction et au sein du service est un atout. En effet le métier d'opérateur est un travail exigeant qui demande une réelle appétence pour la surveillance des espaces publics et les enjeux de sécurité publique, mais également l'acquisition des compétences techniques nécessaires à son exercice qu'il s'agisse du pilotage des caméras ou de la connaissance du terrain.

Lors de la visite au CIC, il a pu être constaté que la prise en main des caméras de Villeurbanne par un personnel policier, non formé, avec du matériel inadapté était bien moins performante.

Les villes du panel qui ont opté pour le transfert du pilotage des caméras confirment cette difficulté. Ainsi la Ville de Nantes met à disposition un opérateur pour piloter les caméras depuis le CIC. La Ville de Bordeaux qui ouvre et ferme les sessions des agents du CIC sur demande au CSU précise quant à elle que cette possibilité est très peu utilisée par manque de technicité et de disponibilité des policiers du CIC.

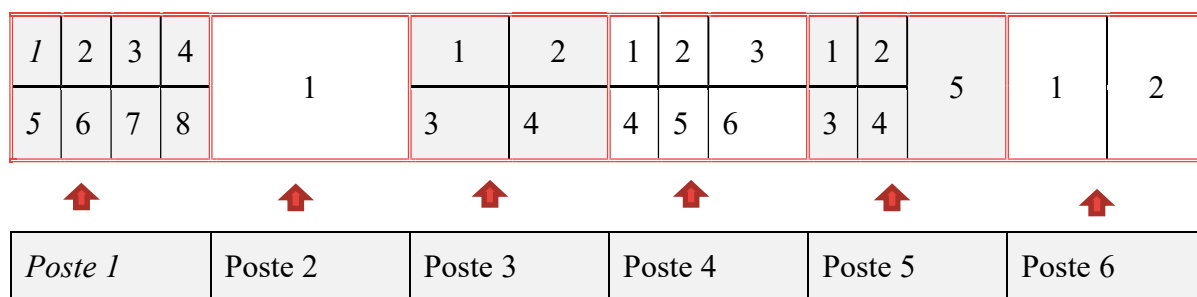
Lors de la visite du CTA-CODIS le lieutenant en charge de l'exploitation des images a insisté sur l'apport des opérateurs du CSU pour choisir la bonne caméra et leur

capacité à donner le meilleur visuel. Il a comparé cet apport avec la difficulté qui est la leur d'utiliser des caméras comme par exemple celles de la Métropole dans les tunnels dont les identifications sont absconses, ce qui leur fait perdre du temps.

3.2.4 La capacité de surveillance des opérateurs

La salle d'exploitation comprend six postes de travail pour les opérateurs. Chaque poste est équipé d'un ordinateur avec deux écrans, accessible par un lecteur de badge. Le chef d'équipe, s'il se place en retrait des postes de travail peut disposer d'un visuel complet sur l'activité de chacun des opérateurs.

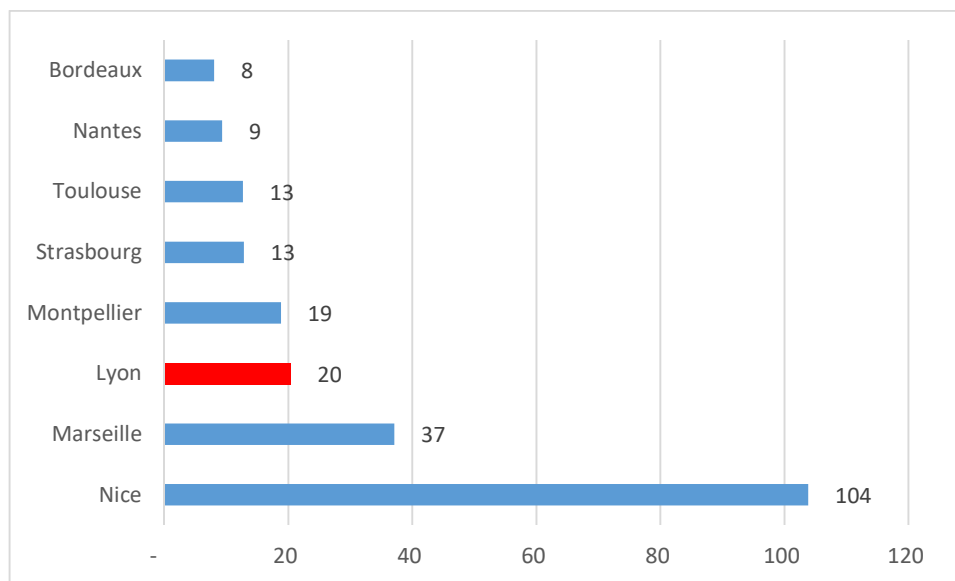
Schéma n° 1 : Organisation de la salle



Chaque poste permet de piloter une projection sur un mur d'images avec un fractionnement pouvant aller jusqu'à huit vignettes. Le fractionnement sur le mur d'images est maîtrisé par l'opérateur qui déplie ou replie les vignettes en fonction de son activité et de ses besoins. Au maximum ce sont donc 48 caméras qui peuvent être projetées simultanément.

Pour autant cette configuration est purement théorique car dans cette hypothèse la visualisation est compliquée par la capacité de l'opérateur à saisir les détails de huit images simultanées tant en raison de l'attention que cela demande que de la taille réduite des images.

Graphique n° 4 : Nombre de caméras par opérateurs



Source : Données de parangonnage

L'évaluation du temps qui peut être consacré aux missions de surveillance directe peut être abordée de deux manières :

- En fonction du nombre de caméras par opérateurs ce qui donne une indication sur le volume de traitement. Dans une étude publiée en 2003²³, des sociologues danois et norvégiens mettent en évidence les risques d'un nombre de caméras par opérateurs trop élevé, qui, selon eux, altère la capacité de surveillance des opérateurs en diminuant de fait la probabilité de chacun de détecter un incident en temps réel. Le nombre de caméras par opérateurs à Lyon est cohérent avec la capacité d'attention, fixée par les ergonomes, à 2 h pour huit écrans maximum. Au cours d'une vacation chaque opérateur pourrait théoriquement regarder toutes les caméras qui lui seraient affectées. Cette mission serait impossible à la Ville de Nice.

- En fonction du temps théorique consacré à la surveillance par caméras. L'année comporte 1095 vacations annuelles occupant 4 opérateurs avec un temps de travail théorique par vacation de 460 minutes, déduction faite d'une pause de 20 minutes toutes les deux heures. En 2021, la présence moyenne était de 3,1 opérateurs par vacation en raison des postes vacants, des congés et des absences ponctuelles. Sur chaque vacation, le temps moyen théorique que chaque opérateur pouvait passer sur une caméra était donc légèrement inférieur à 3 minutes ce qui permet d'invalider la crainte d'une supervision permanente et continue de la part des opérateurs du CSU.

En réalité, comme il sera vu *infra* concernant la stratégie de surveillance, les opérateurs ont tendance à se focaliser sur des secteurs particuliers. En outre, ils consacrent pendant leurs vacations un temps, non évalué, aux fiches de recherches²⁴ pour répondre

²³ Flexible Technology, Structured Practices Surveillance operations in 14 Norwegian and Danish organisations, Heidi Mork Lomell, Ann Rudinow Sætman & Carsten Wiecek.

²⁴ Environ 3500 fiches de recherche pour 1000 réquisitions.

aux demandes formulées par la police nationale qui réduit le temps réellement consacré à la surveillance en direct.

3.2.5 Les temps d'utilisation des caméras

Le logiciel d'exploitation des caméras permet de retracer les temps de connexions, exprimés en secondes²⁵, pour chaque caméra du parc qu'il s'agisse de pilotage ou d'accès en relecture. Le système se déclenche automatiquement à chaque activation de caméra et permet de décompter le temps réel d'utilisation des caméras. Cette donnée technique permet de mesurer *in abstracto* plusieurs indicateurs sur l'usage des caméras.

Les observations qui suivent concernent les données de la période allant du 1^{er} octobre 2021 au 30 septembre 2022.

Tableau n° 3 : Les 10 caméras les plus utilisées (01/10/2021 au 30/09/2022)

Numéro	Adresse	Durée d'utilisation
1419	11 rue Pizay	63 jours 6 heures 29 minutes 27 secondes
7403	16 cours Gambetta	58 jours 22 heures 46 minutes 16 secondes
1410	1 place des Terreaux	55 jour 17 heures 31 minutes 36 secondes
7407	7 place Gabriel Péri	52 jours 6 heures 37 minutes 50 secondes
1416	HDV - place des Terreaux / rue Joseph Serlin	36 jours 21 heures 23 minutes 29 secondes
1411	Annexe HDV - place Louis Pradel / rue Puits Gaillot	32 jours 23 heures 41 minutes 34 secondes
3116	2 rue Paul Bert	28 jours 6 heures 1 minute 13 secondes
1418	HDV - place de la Comédie / rue Joseph Serlin	25 jours 18 heures 34 minutes 49 secondes
7411	11 place Gabriel Péri	25 jours 10 heures 10 minutes 10 secondes
2203	81 rue de la République	16 jours 12 heures 55 minutes 55 secondes

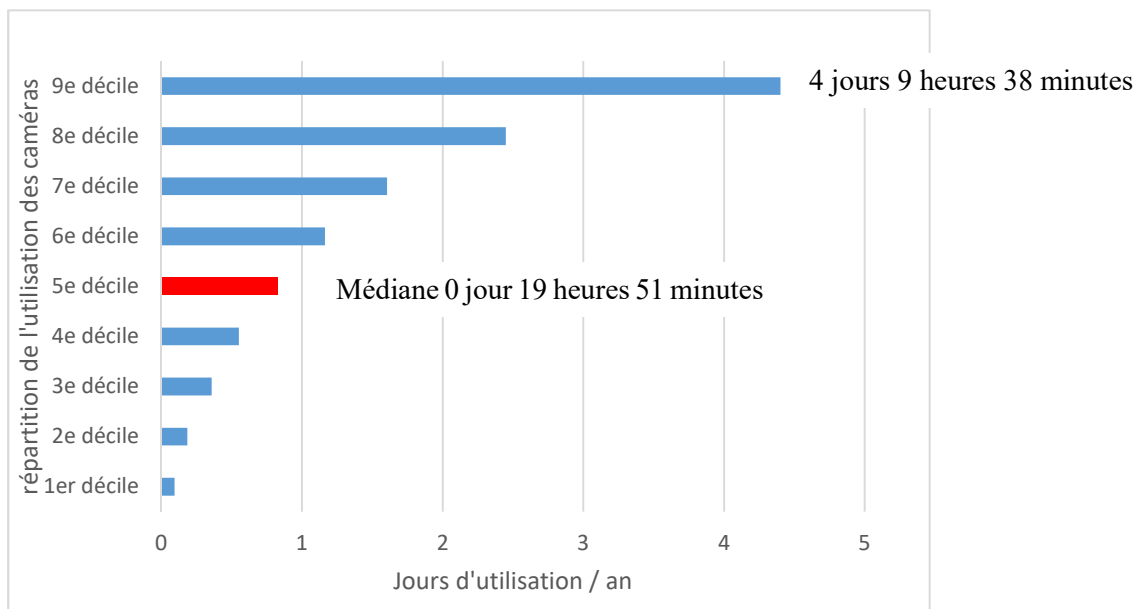
Source : extraction du pôle technique

Sur les 10 caméras les plus utilisées la moitié est située sur la presqu'île, l'autre moitié dans le secteur de la place Péri. La presqu'île et le secteur Péri-Moncey ont fait

²⁵ Les données ont été retranscrites en jours, heures, minutes et secondes pour être plus lisibles.

l'objet de 57% des réquisitions judiciaires en 2021 et 60% en 2022. Cela confirme que les opérateurs utilisent de manière assez systématique les caméras des secteurs criminogènes.

Graphique n° 5 : Distribution des caméras par temps d'utilisation



Source : pôle technologique logs des caméras du 1er octobre 2021 au 30 septembre 2022

En observant la médiane d'utilisation annuelle des caméras, il est constaté qu'elle est de seulement de 19 heures et 51 minutes par an et que 90% des caméras sont utilisées moins de 4 jours, 9 heures et 38 minutes au total sur une année.

La courbe de distribution des temps d'utilisation des caméras confirme la pratique de surveillance développée par les opérateurs qui vont se diriger vers les caméras placées dans des secteurs où le risque de survenance d'un fait anormal est potentiellement le plus élevé. Ce faisant, ils augmentent la possibilité de détection de faits anormaux, qui vont venir à leur tour alimenter la propension à utiliser lesdites caméras. C'est le fameux « chiffre noir »²⁶.

A l'inverse certains secteurs ne sont jamais surveillés. C'est le cas notamment de la cité internationale. Les caméras qui s'y trouvent ont été remises à la Ville de Lyon et ne correspondraient, a priori, à aucune utilité opérationnelle ou à des objectifs identifiés par la Ville de Lyon. Ce que confirment les opérateurs en répondant à la question suivante : « Avec votre expérience diriez-vous que certaines caméras ne sont jamais utilisées ? »

- « Les caméras de la cité internationale ne servent pas à grand-chose. Le quartier n'est pas très fréquenté. »

- « Effectivement certaines caméras sont peu consultées. Personnellement je ne les connais pas toutes. Par exemple celles de la cité internationale. »

²⁶ Cf. supra page 10 § 35 étude de l'INHES

▪ « Les caméras de la cité internationale ne servent à rien car il ne s'y passe rien ou pas grand-chose. C'est la même chose sur des caméras dans le 5ème arrondissement qui ne servent que lors de manifestations festives ou celle de la place Lebreton dans le 8ème qui était un point de deal aujourd'hui disparu »

▪ « Les caméras de la cité internationale ne servent à rien tout comme 2 ou 3 caméras à Gerland qui se situent dans les jardins. »

Les opérateurs et les pompiers estiment en revanche que certains secteurs sont insuffisamment couverts comme les pentes de la Croix Rousse ou le secteur de la Préfecture. Il conviendrait donc en complément de la fixation d'une stratégie de surveillance de réinterroger le positionnement des caméras les moins utilisées et d'envisager un redéploiement dans une volumétrie à définir.

Obs. 5. Faire un inventaire des caméras sous utilisées pour envisager leur redéploiement sur des secteurs en coordination avec les polices nationale et municipale et le service départemental et métropolitain d'incendie et de secours

3.3 Les coûts d'investissement et de fonctionnement

3.3.1 Les données relatives au matériel

La recherche de données fiables a été compliquée par un accès inégal aux données financières et aux marchés de travaux sur une aussi longue période. Néanmoins, le pôle technologique est parvenu à reconstituer les acquisitions et les marchés de travaux pour l'installation des caméras (Cf. Annexe 3- montant reconstitué des acquisitions). Le parc des caméras dans sa configuration actuelle a coûté 11 M€ à la Ville de Lyon. La Ville a perçu pour ces installations 784 K€ versés dans le cadre du fonds interministériel pour la prévention de la délinquance (FIPD).

Comme il a été dit *supra*, la Ville de Lyon, comme pratiquement toutes les villes du panel à l'exception de Marseille, est propriétaire de son réseau de fibre optique. Outre la sécurité attachée à ce réseau propriétaire, l'économie en coût de fonctionnement est très importante. La Ville de Marseille indique d'ailleurs que cette charge dégrade nettement ces ratios de fonctionnement en comparaison des autres villes.

Tableau n° 4 : Evolution des frais de fonctionnement

Montants en euros	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	TCAM
Total fonctionnement	650 609	626 360	684 282	722 005	696 694	682 741	768 113	2,81%
<i>Dont contrats et marchés de maintenance</i>	81 548	66 486	88 872	93 575	101 166	124 857	154 187	11,20%
<i>dont Entretien des caméras</i>	368 738	368 246	309 029	465 936	357 844	335 222	305 291	-3,10%
<i>dont nettoyage des caméras et locaux techniques</i>	74 718	84 709	96 118	63 834	120 952	125 436	132 808	10,06%

Source : données extraites par le contrôle de gestion

Entre 2015 et 2021, le total des charges de fonctionnement de la vidéoprotection a cru de 2,81% annuellement. Le principal poste de dépenses est celui de l'entretien des caméras. Il a légèrement décliné à la faveur de la mise en place des contrats et des marchés de maintenance qui ont progressé de 11% par an. Les exigences vis-à-vis des fournisseurs ayant augmentées lors des renouvellements des marchés avec des demandes de prestations renforcées les coûts ont naturellement progressés. La question des frais de connexion pour les caméras nomades devra être suivie avec attention à l'avenir.

En 2021, les frais de fonctionnement en matériel de la vidéoprotection atteignent 768 K€. Ce chiffre ne tient pas compte des frais d'électricité qui sont inclus dans ceux du bâtiment abritant le CSU. A partir d'un comptage réalisé sur l'armoire du CSU pendant une semaine type, la consommation annuelle a été estimée à 77 840 kWh.

Le contrat avec EDF est adossé à un tarif C4 (industriel) avec un tarif unique sans adaptation horaire ou saisonnière ce qui représente, au coût de l'électricité au 1^{er} janvier 2023, une facture estimée à 39 400 €/an.

3.3.2 Les charges de personnels

Tableau n° 5 : Evolution de la masse salariale CSU

Montants en K€	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Rémunération</i>	897,08	884,52 ²⁷	822,81	790,70	912,43
<i>Dont heures suppl.</i>	66,33	56,48	51,86	44,88	57,98
<i>Cotisations patronales</i>	308,55	312,60	284,98	282,74	330,48
<i>Rbts et mesures sociales *</i>	34,04	31,86	37,82	29,59	35,47
Coût chargé des RH du CSU	1 239,67	1 228,98	1 145,61	1 103,03	1 278,38

Source : fichiers de payes par unité d'œuvre (UO)

²⁷ Après neutralisation d'une indemnité de départ volontaire d'un montant de 44,61 K€ payée en décembre 2019 au matricule 15507.

**Remboursements des trajets domicile-travail tickets restaurants – mutuelle etc.*

La masse salariale des opérateurs et du responsable du CSU s'établit en moyenne annuelle à 1,2 M€. Elle a décliné de 2019 à 2021 en raison du gel des postes induit par le dispositif marges de manœuvres ainsi qu'en raison d'un effet noria négatif, les personnels les mieux rémunérés ayant été remplacés par des personnels plus jeunes dont le niveau moyen de rémunération est plus faible.

Le niveau des heures supplémentaires (HS) se situe autour de 7% du niveau de rémunération. Ce recours aux HS s'explique par la nécessité d'assurer la présence d'au moins deux opérateurs simultanément dans la salle d'exploitation. Pendant la période estivale il est également fait appel à des contractuels pour gérer les absences pour congés.

In fine, le fonctionnement de la vidéoprotection y compris les dépenses d'énergie se situe juste en dessous de la barre des 2 M€ par an.

3.4 La stratégie de surveillance et le respect des objectifs de la charte éthique

3.4.1 Une absence de stratégie collectivement partagée

La recherche préventive s'opère d'une part par le travail autonome de détection des opérateurs et d'autre part dans le cadre des demandes formulées essentiellement par la police nationale ou municipale et parfois par le SDMIS.

Pendant leur vacation, les opérateurs alternent des périodes de surveillance générale, consacrée à la visualisation d'un secteur sans procéder à un suivi d'une situation ou d'un individu en particulier et de la surveillance active pendant laquelle ils vont observer le développement d'une situation ou suivre un individu au comportement suspect.

Un opérateur expérimenté est capable d'établir rapidement un diagnostic face à une situation jugée suspecte, et, sur la base de ce jugement, d'arbitrer entre plusieurs options : mobiliser immédiatement les forces de police, maintenir une simple surveillance ou reprendre sa surveillance générale.

A la question de leur stratégie de détection des faits, les réponses sont très hétéroclites ce qui démontre une absence de stratégie collective.

Les réponses dépendent de leur sensibilité et de leur appétence comme le confirment les extraits ci-après :

- *« Notre action se développe en fonction des secteurs que l'on sait sensibles à différentes heures de la journée. Par exemple en presque l'après-midi il ne se passe presque rien. Le type de faits varie en fonction des lieux. Par exemple, les trafics à Mermoz ou à Péri, les pickpockets en fin de nuit dans le centre, les vols à la roulotte là où des voitures haut de gamme sont garées. Les axes de surveillance sont aussi déterminés par l'actualité. »*

- « *Mes objectifs se fondent sur la surveillance ordinaire ainsi que sur les mails de la hiérarchie nous informant des axes de surveillance demandés par les partenaires. L'essentiel de notre travail se déroule autour de la place Péri et sur la presqu'île. La stratégie de surveillance se développe en fonction de l'expérience du chef d'équipe. C'est une question de feeling. La dynamique collective dépassant la logique des chefs d'équipe n'est pas assez développée. »*
- « *En l'absence de demandes particulières de surveillance, le travail d'investigation se développe avec l'expérience et le repérage des secteurs dits sensibles. Personnellement j'aime bien me concentrer sur les Pickpockets. Je n'ai pas de préférence sur les délits. Pour la vente à la sauvette c'est sans fin, le type interpellé le matin est de retour l'après-midi au même endroit pour continuer ses ventes. C'est un bon entraînement pour les nouveaux afin de comprendre les comportements et la manipulation des caméras. »*
- « *Mon travail au quotidien est celui de la sécurisation de la voie publique. Il n'y a pas d'objectifs particuliers assignés à la vidéoprotection. Le potentiel est exploité, soit sur réquisition, soit de notre propre initiative. Il peut y avoir des demandes de la direction sur des demandes des élus. Nous procédons comme une patrouille de sécurisation virtuelle »*
- « *Mon objectif premier est la sécurité du citoyen et le respect de l'anonymat des parties privatives. La mission de surveillance se focalise sur les comportements suspects et suivants les jours et heures concernées. Par exemple la nuit les troubles seront concentrés sur la presqu'île et Mermoz avec des vols à la roulotte, ou à la tire et de plus en plus des effractions. »*
- « *Mon travail se concentre sur la sécurité des personnes et des biens. (...) En salle, je donne des directives pour que le visionnage des « Barco » soit établi de la façon la plus pertinente possible. Cela passe par le repérage des caméras les plus sensibles sur le moment et cela dépend des moments de la journée. »*

L'ensemble des constats et des entretiens démontrent qu'il n'existe pas de doctrine partagée et validée par la Ville avec l'avis du collège d'éthique pour conduire le travail des opérateurs du CSU.

Obs. 6. Refonder avec les partenaires et les opérateurs à une stratégie structurée d'utilisation de la vidéoprotection sous le contrôle du collège d'éthique

3.4.2 Des objectifs fixés par la charte d'éthique méconnus

Aux questions, « *Pouvez-vous me dire quels sont les six axes assignés à la vidéoprotection par la charte d'éthique de la Ville de Lyon ?* » et « *Votre action quotidienne est-elle conditionnée par celle-ci ?* », les chefs d'équipe répondent tous négativement.

Si les agents sont sensibles aux questions d'éthique dans leur pratique professionnelle en référence au règlement intérieur sur les questions de protection des images, de floutage et de respect de la confidentialité, ils n'ont en revanche qu'une idée très vague du rôle du collège d'éthique et des objectifs assignés dans la charte.

Les extraits des entretiens avec les opérateurs sont édifiants :

- « *Au CSU, le collège d'éthique passe pour une légende urbaine car il n'a aucun lien avec les opérateurs.* » ;
- « *J'ai eu la charte de la Ville de Lyon dans les mains. Je n'en connais toutefois pas les détails.* » ;
- « *Pas de connaissance de la charte d'éthique. En 20 ans j'ai suivi ma première formation de 2 jours sur la protection des données personnelles et des images il y a quelques semaines.* » ;
- « *Non, je ne sais pas quels sont les axes assignés à la vidéoprotection par la Ville de Lyon.* » ;
- « *Les nouveaux n'en ont pas connaissance car la charte n'est pas donnée à l'arrivée.* ».

De son côté la rapportrice du collège d'éthique peine également à trouver sa place dans le nouveau collège, n'ayant assisté qu'à une seule séance puisqu'elle succède à l'ancienne rapportrice depuis le 2 novembre 2021. Une fois la séance passée elle perd le fil des débats. Par exemple, elle n'a pas été informée de la restitution de l'étude européenne Secur-cities qui concerne pourtant au moins partiellement des sujets dont le collège d'éthique est en charge notamment concernant les caméras nomades ou la signature de son. La communication n'est pas aisée car elle ne dispose que d'informations au compte-gouttes notamment sur les réunions à venir et les ordres du jour envisagés.

Enfin, dans sa nouvelle rédaction la charte pose des difficultés pratiques aux équipes de la Ville de Lyon dans le cadre de l'exercice du droit d'accès aux images comme il a été rappelé *supra*²⁸.

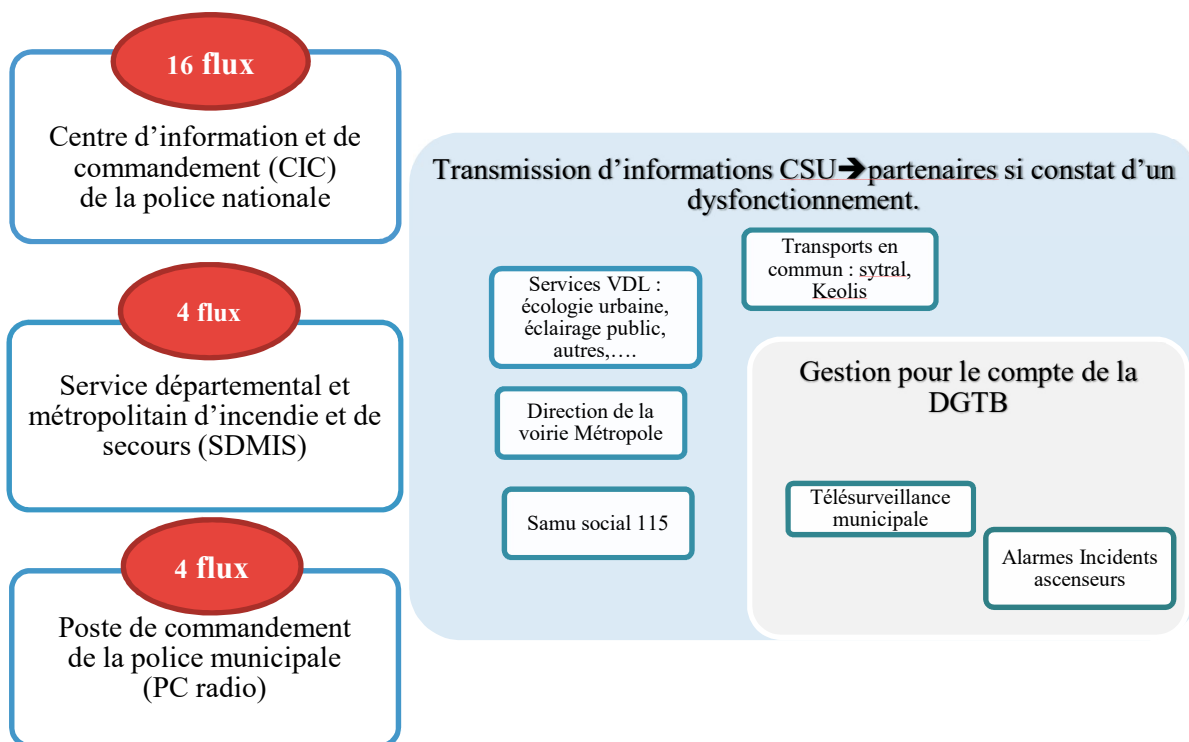
En effet, il y est écrit : « *La demande doit être formée par écrit recommandé dans les huit jours de la date de prise de vue auprès du responsable du centre de supervision urbain, lequel en informe sans délai le Président délégué du Collège d'éthique.* ». D'une part cette rédaction contrevient à l'article L112-1 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA) en ce qu'elle exige un courrier en recommandé avec accusé de réception, d'autre part le responsable d'un système de vidéoprotection visé à l'article L253-5 du CSI est le maire au titre de l'autorisation d'exploiter et non le responsable du CSU.

²⁸ Cf. observation n° 1 page 7.

Obs. 7. Clarifier le rôle et les missions du collège d'éthique et corriger la charte adoptée en 2022

4 LES RELATIONS AVEC LES PARTENAIRES

Tableau n° 6 : Synoptique de la relation CSU/partenaires



Au titre de sa mission de sécurité intérieure, l'Etat est le seul à pouvoir accéder à l'ensemble des images captées dans l'espace public.

Ces images proviennent principalement du Sytral, de la SNCF dans et aux abords des gares, de la Métropole et des communes. Les images des 571 caméras gérées par le CSU sont donc incluses dans cette concentration des flux vidéo qui est géré par le CIC avec un nouveau système baptisé Belvédère. Ce maillage de flux permet aux forces de sécurité et de secours d'anticiper, de déclencher ou d'adapter leurs missions de terrain.

A titre d'exemple, le Sytral peut envoyer l'image de l'une de ses 9 600 caméras de vidéo protection gérées à partir d'un PC Sécurité fonctionnant en continu. La plupart de ces caméras notamment dans les transports sont statiques et ne peuvent être pilotées à distance.

Par convention le service départemental d'incendie et de secours (SDMIS) est inclus dans le dispositif Belvédère et reçoit les flux de 15 opérateurs disposant d'images

dans les espaces publics. Il a souhaité conserver pour des questions pratiques le renvoi point à point avec la Ville de Lyon préexistant au système Belvédère.

4.1 Les forces de sécurité publique (Police- Gendarmerie)

4.1.1 Dans le cadre de la fonction d'alerte

Le centre d'information et de commandement (CIC) est un centre opérationnel installé au sein de la direction départementale de la sécurité publique (DDSP). Dans le Rhône, le CIC commande tous les équipages d'intervention de la police nationale, via des communications radios, répartis sur les trois divisions qui composent le département du Rhône : Est, Ouest et Centre.

Le service « général » du CIC fonctionne 24h/24h. Il réceptionne tous les appels d'urgence du «17 » ou du « 112 » à l'échelle du département, soit environ 1 200 par jour. Les appels d'urgence proviennent en majorité de victimes ou de témoins d'une infraction ou d'un événement en cours et qui demandent l'intervention de la police.

Une fois l'appel traité, l'opérateur CIC mobilise un équipage adapté sur les lieux de l'événement. Il peut également demander aux opérateurs du CSU, via une ligne téléphonique dédiée, s'ils disposent d'un visuel sur l'évènement en question.

Pour permettre ces échanges de données la convention de coordination conclue entre la Ville et le préfet du Rhône permet au centre d'information et de commandement (CIC) de la police nationale de recevoir 16 flux d'images. Elle permet également à un opérateur d'être mis à disposition du CIC et à des fonctionnaires de police de pouvoir être accueillis ponctuellement au sein du CSU dans le cadre de surveillances particulières. La facilité d'accès aux images du CSU par la police nationale est ainsi déjà très large, dans les limites du cadre juridique actuel.

Lors de l'observation nocturne menée en octobre, la demande de transmission de flux au CIC s'est présentée à plusieurs reprises. Dans ce cas de figure, si la recherche est positive l'opérateur renvoie le flux vidéo au CIC pour que les forces de police puissent évaluer la situation. L'image est utilisée par le CIC comme un outil de prise de décision dans sa gestion des interventions et des événements survenant sur la voie publique.

Les opérateurs du CSU ont parfois des informations partielles en fonction de celles transmises par le requérant au CIC. Grâce à leur connaissance du terrain et de l'implantation des caméras ils sont en capacité de proposer à l'opérateur du CIC de faire une recherche périphérique. Les échanges observés étaient fluides, courtois et constructifs.

Dans le cadre de leur mission de surveillance générale, les opérateurs du CSU font également remonter des informations soit dans le cadre d'une opération programmée par exemple sur l'activité d'un point de deal, soit lors de l'observation d'un fait particulier pour lequel ils font remonter l'information au CIC.

Un opérateur résume les échanges ainsi « Le signalement se fait en fonction de l'importance de ce qui est détecté. Par exemple pas d'appel pour deux paquets de cigarettes. En revanche si l'opérateur repère l'endroit où les cartouches sont cachées il peut signaler.

Le destinataire de la transmission dépend de deux éléments : qui est disponible ? quels sont les risques ? Par exemple si des armes à feu sont repérées, l'alerte sera transmise à la PN »

Les échanges opérationnels entre les opérateurs et les forces de police se font sur un plan d'égalité. Ils se qualifiant mutuellement de « collègues ». Des lettres de remerciement adressées au responsable du CSU par des agents des forces de sécurité témoignent d'ailleurs de cette reconnaissance à l'égard de leur travail.

Dans ce contexte, la mise en cause, par voie de presse, de leur réactivité en vue d'obtenir le pilotage des caméras par les opérateurs du CIC a été accueillie avec circonspection et colère.

Concernant la prise de contrôle des caméras pour leur pilotage dite « télémétrie » par le CIC, la question peut se poser du respect de l'article L254-1 du CSI. Cet article impose au maire d'être en mesure de garantir, à tout instant, le respect des règles présidant à l'autorisation du système de vidéoprotection de la Ville. Il doit notamment prévenir la falsification des images, l'entrave à l'action de la commission départementale de vidéoprotection ou de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, l'accès à des personnes non habilitées aux images ou l'utilisation des images à d'autres fins que celles pour lesquelles elles sont autorisées.

Ces garanties sont apportées par la sécurisation du CSU et les règles internes d'utilisation des images. Avec la mise en place de la télémétrie, le maire ne maîtriserait plus les conditions d'utilisation des images et s'exposerait à des poursuites pénales sauf à démontrer que la faute a été commise par l'Etat ce qui pourrait s'avérer difficile.

Le cadre réglementaire normal de l'accès aux images et de leur extraction du système protégé est celui de la réquisition judiciaire. Comme le rappelle, l'article R252-11 du CSI le visionnage des images ne peut être opéré que par des personnes spécifiquement et individuellement habilitées. En outre, un registre mentionnant notamment les enregistrements réalisés, la date de destruction des images, le cas échéant, la date de leur transmission au parquet doit être tenu.

4.1.2 Dans le cadre de la fonction judiciaire

Réglementairement, les CSU doivent répondre aux demandes de réquisitions d'images des forces de l'ordre, sous réserve de la présentation d'une réquisition judiciaire précise, stipulant les caméras concernées selon leur désignation officielle et les intervalles de temps demandés.

Il s'agit d'abord de traiter des images enregistrées pour la recherche de l'élément probatoire d'une infraction pénale. Cette recherche a lieu dans un espace sécurisé par des personnels habilités et suivant des procédures bien définies. Les opérateurs peuvent également « tagger » les images lorsqu'ils estiment qu'une réquisition va être transmise à la suite d'une demande de la police pendant une surveillance dans le cadre de la fonction d'alerte.

Lorsque la recherche intervient à la suite d'une demande formulée par les services en charge de l'enregistrement des plaintes, la réquisition doit en principe comporter des indications précises. En réalité, les opérateurs du CSU de Lyon réalisent, depuis le début

du fonctionnement du CSU, des recherches en préparation du travail des OPJ en relisant les images et en positionnant des marqueurs (tags).

Les responsables du CSU lyonnais considèrent que ces recherches ne constituent pas un travail d'enquête et que c'est la vocation du CSU de contribuer aux enquêtes des forces de police, dans un objectif partagé de lutte contre la délinquance

Certaines villes, comme Bordeaux, estiment au contraire que les agents du CSU ne doivent pas réaliser ces recherches, qui constituent un début de travail d'enquête, alors qu'ils ne sont pas habilités à le faire. Les opérateurs se contentent d'apporter une assistance technique aux officiers de police judiciaire.

D'autres villes estiment devoir limiter ces recherches, non pas pour des raisons juridiques, mais pour permettre aux agents du CSU de se concentrer sur leurs propres missions, à savoir la surveillance de l'espace public par des patrouilles virtuelles. Ainsi la Ville de Strasbourg limite cette recherche au responsable du CSU et dans la limite de deux heures par dossiers.

Le temps consacré à cette opération n'est pas quantifié par la Ville de Lyon. Pourtant les recherches peuvent parfois être complexes et mobiliser beaucoup du temps d'un opérateur au détriment de sa mission de surveillance. Les opérateurs montrent une appétence particulière pour ce travail de recherche qui peut être gratifiant comme en témoigne l'un d'eux « *Dans le cadre des recherches avec la police les rapports sont bons même si certains services (PJ) sont plus secrets que d'autres en raison peut-être d'un problème de confiance. C'est toutefois de plus en plus rare. Si nous avions plus d'infos pour être proactifs nous serions meilleurs. Plus on m'en donne plus je peux en donner.* ».

Il regrette toutefois l'absence, inévitable compte tenu du volume traité, de retours : « Les retours sur les résultats de notre travail sont très rares. Pourtant ce serait cool et gratifiant d'en avoir pour savoir si notre travail a contribué à résoudre une affaire. »

Tableau n° 7 : Nombres de réquisitions traitées par les CSU

<i>Réquisitions 2020</i>	Total	Par opérateur
<i>Marseille</i>	3721	4,24
<i>Toulouse</i>	1841	3,66
<i>Nice</i>	1630	4,71
<i>Lyon</i>	1092	2,07
<i>Strasbourg</i>	1090	3,71
<i>Montpellier</i>	1038	3,43
<i>Bordeaux</i>	842	3,20
<i>Nantes</i>	800	2,46

Source : données de parangonnage 2020

En 2019, la Ville de Lyon a traité 1053 réquisitions, en 2020 1092 et 1191 en 2021.

Si l'image contient un ou plusieurs indices utiles à l'identification des auteurs ou à la compréhension du fait, elle intègre alors le dossier d'enquête à la suite d'une réquisition

formulée par un officier de police judiciaire (OPJ). En 2016, dans le projet de thèse CIFRE menée à la Ville de Lyon, a été évoquée la possibilité de faire remonter dans le compte rendu d'enquête après identification (CREI) un mot clé pour identifier le recours à la vidéoprotection par les services enquêteurs.

Cet indicateur permettrait, s'il était renseigné, d'avoir une meilleure mesure de l'utilisation de la vidéoprotection dans la résolution des enquêtes. Ce sujet a été évoqué lors de l'entretien avec le DDSP au sujet de l'étude menée par le CREOGN. Il considère que cette donnée ne ferait qu'alourdir le travail statistique sans grand résultat.

Les OPJ peuvent également réaliser des opérations de surveillance en temps réel à des fins d'enquête pour permettre le cas échéant et à plus ou moins long terme l'interpellation.

Le CSU, sous réquisition du parquet, est mis à disposition des services enquêteurs pour suivre à distance un individu ou une situation et relayer les informations en temps réel aux équipes sur le terrain. Ces missions judiciaires de surveillance sont un travail ponctuel effectué uniquement dans le cadre d'une enquête préliminaire, d'une commission rogatoire ou d'une enquête de flagrance diligentée par un magistrat du siège ou du parquet.

Tous les services enquêteurs de la police nationale, de la gendarmerie ou des douanes peuvent être amenés à faire appel aux caméras du CSU. La ou les caméras servant à cette surveillance peuvent ainsi être rendues indisponibles parfois pour de longues périodes, qui ne sont actuellement pas comptabilisées. Les opérateurs ont connaissance de cette restriction et ne peuvent reprendre la main qu'avec l'accord de leur hiérarchie.

La mesure de l'efficacité de la vidéoprotection en matière d'enquête souffre d'une absence d'indicateurs permettant d'appréhender de manière objective l'apport de cet outil dans les procédures et lors des audiences.

Qu'il s'agisse des fonctions de surveillance et des fonctions judiciaires, les opérateurs regrettent l'absence de communication. *« Ce qui est important est de connaître les contraintes réciproques et instaurer une relation de confiance. Le CIC apprécie la connaissance des agents du CSU. La sûreté départementale et la PJ sont très discrètes sur leurs objectifs. Le manque de connaissance réciproque de nos métiers est un frein à une communication efficace. »*

Les plus anciens évoquent la qualité de leur relation interpersonnelles et la nécessité d'instaurer des liens qui semblent s'être délités *« Mes rapports avec les partenaires sont globalement bons. Après 20 ans de CSU j'ai plein de contacts dans la police. Lorsqu'ils viennent en salle pour la recherche d'images il y a des retours très positifs sur notre expertise. (...) Il serait bon aussi d'avoir une compréhension mutuelle de notre travail par exemple avec des stages immersifs. »*

Comme l'écrivait l'INHES en 2008 *« La mauvaise entente entre un maire et un DDSP peut très vite enrayer le bon fonctionnement de la vidéo protection. De même, à chaque changement de municipalité ou d'affectation des hauts fonctionnaires de police, le dialogue peut être interrompu ou revivifié. Pour éviter que les dispositifs ne reposent uniquement sur la personnalité des deux principaux partenaires, des liens doivent être noués à tous les étages et en toutes occasions. Cette demande insistante de formaliser le plus loin possible le partenariat est récurrente autant au sein des interlocuteurs de la Ville que de la police nationale. »*

Un renforcement des liens partenariaux avec les forces de sécurité à tous les niveaux ne pourra qu'être bénéfique à une utilisation optimale de l'outil. La réactivation des instances de travail présentes jusqu'au début des années 2010 serait un plus.

Obs. 8. Revivifier le dialogue avec les forces de sécurité en formalisant des instances et des processus d'échanges à plusieurs stades de l'utilisation de la vidéoprotection

4.2 Le service départemental et métropolitain d'incendie et de secours (SDMIS)

Le SDMIS et la Ville de Lyon sont liés par une convention de transmission de 4 flux vidéo signée en 2014 pour une durée de 5 ans renouvelable par tacite reconduction.

Cette transmission s'inscrit pleinement dans la doctrine opérationnelle des pompiers qui souhaitent disposer d'images de plusieurs sources pour faciliter leurs interventions. Les images du CSU sont rapatriées vers le centre de traitement des appels (CTA) et le centre opérationnel départemental d'incendie et de secours (CODIS) sur un poste dédié accessible uniquement aux officiers désignés dans une liste d'habilitation. Une directive opérationnelle rappelle l'encadrement juridique dont doivent faire l'objet ces images qui ne peuvent être visualisées que dans un contexte particulier ou pour un besoin opérationnel précis.

Contrairement aux images qui arrivent d'autres partenaires via le système Belvédère, les images du CSU sont transmises en point à point sur un poste informatique dédié. En outre, la cartographie des caméras du CSU a été intégrée également en 2014 au système d'information géographique (SIG) du CTA/CODIS, ce qui permet aux pompiers de savoir si une caméra est potentiellement disponible au CSU.

Le lieutenant du CTA en charge du traitement des remontées d'images précise qu'il apprécie la réactivité des opérateurs du CSU en ce qu'ils peuvent l'orienter le cas échéant vers une autre caméra avec un meilleur angle de vue ou, comme cela s'est déjà produit, suivre en direct la dérive d'une victime tombée dans le Rhône pour orienter les plongeurs.

Ce dispositif de transfert de flux permet aux pompiers d'avoir un visuel sur une situation précise qu'il s'agisse d'éventuels obstacles (blocage de rue), de la présence de personnes hostiles, ou pour évaluer l'ampleur d'un sinistre en cas d'incendie.

Le responsable du groupement opérations et coordination des secours estime que la collaboration avec la Ville de Lyon, qui concentre 30% des opérations du SDMIS, est efficace notamment avec la qualité des images obtenues. Concernant la couverture il l'estime suffisante sauf concernant le 4^{ème} arrondissement, les secteurs des rues étroites comme à St Jean ou au milieu des pentes ainsi que les quais du Rhône et de la Saône.

Les opérateurs du CSU ont pour leur part indiqué qu'ils travaillaient essentiellement sur demande du SDMIS. En effet, dans leur mission de surveillance générale, ils peuvent être amenés à constater des événements qui sont du ressort des pompiers. S'il s'agit d'un

incendie ils peuvent effectivement donner l'alerte en téléphonant au 18 pour signaler une fumée qu'ils auraient détecté. En revanche, s'il s'agit d'un accident de personne, ils vont s'abstenir car n'étant pas à proximité ils ne pourront transmettre les informations qui vont être demandées par les répondants du CTA.

Dans ce cas de figure, ils vont soit s'assurer qu'une personne à proximité donne l'alerte, soit contacter la police municipale si la victime semble isolée. Les opérateurs du CSU se sentent assez démunis face à ces situations et l'un d'eux le résume ainsi « *Concernant les suicides ce n'est pas évident à repérer sauf sur les ponts si la personne enjambe le parapet. Il est de toute façon très difficile de réagir.* »

4.3 Les relations avec les autres partenaires

Les opérateurs ne parlent pas spontanément, lorsqu'ils évoquent leur mission de surveillance, de certaines des missions de la vidéoprotection fixée par la charte comme le secours aux personnes, la défense contre l'incendie, ou la prévention et la constatation des infractions relatives à l'abandon d'ordures, de déchets, de matériaux ou d'autres objets.

Cette question leur a été posée systématiquement à la fin des entretiens. Les réponses sont souvent embarrassées et reflètent la prise de conscience d'un manque qu'ils imputent à l'absence de consignes claires « *Concernant les SDF cela m'est déjà arrivé de signaler des personnes en détresse (exemple d'une femme à la Part Dieu). Mais rien n'est institutionnalisé. Concernant l'environnement j'ai le souvenir d'avoir aidé à repérer un adolescent qui jetait des trottinettes dans le Rhône et qui avait été interpellé dans le tram.* » ou à l'absence de dialogue avec les partenaires concernés « *Sur les habitués et sur certains lieux en période de froid ou de canicule nous avons une vigilance particulière. Le Samu social n'est pas un interlocuteur du CSU et il n'y a jamais d'interaction avec lui. Le travail avec le SDIS est également très rare. Il se concentre essentiellement sur les noyades.* ».

Un autre opérateur parle d'une absence totale de dialogue avec des partenaires pourtant identifiés dans le panoptique « *Les opérateurs savent où se trouvent les sans-abris et les surveillent. En revanche en situation difficile (Froid et canicule) le Samu social ne réagit pas. Exemple de cette jeune fille qui a reçu la visite de la PM pour lui donner une couverture de survie après refus de prise en charge du SAMU social* »

Les situations hors surveillance policière qui rentrent pourtant dans les champs assignés à la vidéoprotection sont un angle mort de la doctrine actuelle et semblent insuffisamment traitées.

Obs. 9. Proposer la mise en place avec le Samu social et les pompiers d'une doctrine opérationnelle dédiée aux publics vulnérables pour les opérateurs du CSU

5 LES EVOLUTIONS ACTUELLES ET A VENIR DU SYSTEME

5.1 Les changements d'usage

5.1.1 La vidéo verbalisation

A la suite d'une expérimentation conduite entre 2019 et 2022, et avis favorable du collège d'éthique, la Ville a par une délibération du 7 juillet 2022 étendu le dispositif de vidéoverbalisation à l'ensemble du parc des caméras du CSU.

Ce dispositif s'inscrivant dans le 4- de l'article L251-2 du CSI relatif à la constatation des infractions aux règles de la circulation a reçu un avis favorable de la commission départementale de vidéoprotection du 5 juillet 2019 et du 13 décembre 2019 pour une durée de 5 ans renouvelables.

Les objectifs visés sont la lutte contre le stationnement anarchique et les comportements inciviques de certains usagers de la route, l'amélioration du service rendu aux administrés, notamment par un usage mieux partagé et plus respectueux de l'espace public.

La liste des infractions concernées par cette disposition relève des articles L. 121-2 à L.121-3 et R. 121-6 du code de la route, en application des dispositions de l'article L. 130-9 du même code, qui permettent de sanctionner des infractions à la sécurité routière sans que l'interception du conducteur soit nécessaire. Cela concerne des infractions au stationnement gênant comme à la conduite des véhicules (non-respect des feux tricolores, stops ou des priorités, circulation sur les voies de bus, les pistes cyclables, en sens interdit, franchissement de ligne continue, vitesse excessive, non port du casque...).

La vidéoverbalisation s'effectue nécessairement par des agents de police municipale qui utilise l'un des flux de caméras gérés par le CSU. Le renvoi n'est pas passif car l'agent doit pouvoir actionner la caméra pour réaliser la vidéoverbalisation. Les images arrivent dans un local spécifiquement destiné à la vidéoverbalisation comprenant 3 postes de travail qui s'ajoutent à celui déjà existant au PC de la police municipale. Ce local bénéficie de conditions d'accès sécurisées et les images sont conservées 30 jours aux fins de preuve en cas de contestations.

L'extension a été décidée à la suite d'une expérimentation de près de trois années sur plusieurs secteurs de la commune qui a permis d'effectuer 15 590 verbalisations (6865 pour des véhicules ne respectant pas la fermeture à la circulation de certaines rues, 8725 contraventions ont été relevées pour des infractions au stationnement (passages piétons, trottoirs, voies piétonnes, voies de bus, pistes cyclables...)).

Un logiciel spécifique à l'usage de la vidéoverbalisation permet à l'agent verbalisateur de relever directement les infractions et d'être alerté si une vidéoverbalisation a déjà été effectuée pour une infraction similaire pour ce même véhicule le même jour.

Une étude statistique réalisée au cours du 1^{er} semestre 2022 par une étudiante met en évidence un taux de réitération de 1,1% qui ne permet toutefois pas de conclure à

l'efficacité du dispositif. La faiblesse de la réitération pouvant être liée à d'autres facteurs non évalués par l'étude comme la verbalisation de touristes ou de personnes de passage.

Les opérateurs du CSU ont la possibilité de reprendre la main sur une caméra en cas de besoin ce qui limite le risque de conflit d'usage, même si les opérateurs peuvent trouver cela contraignant. Il conviendra également de bien encadrer l'usage des caméras déportées pour s'assurer qu'elles sont bien réservées à leur objet principal, la vidéoverbalisation, et pas ne servent pas pour des patrouilles virtuelles, hors cadre du CSU.

5.1.2 Les caméras nomades

Au-delà des caméras dômes 360° statiques, il est désormais possible d'installer un dispositif mobile, dans le cadre de l'article R.252-3 du CSI à l'intérieur d'un périmètre vidéoprotégé, notion nouvelle permettant l'installation de ce type d'équipement à l'intérieur d'un ensemble immobilier ou foncier complexe ou de grande dimension en s'affranchissant de l'indication de l'implantation précise des caméras statiques.

La Ville a acquis et utilise un parc de 12 caméras nomades permettant une couverture temporaire de vidéoprotection en raison de manifestations ponctuelles ou de remontées de problématiques particulières de la part des partenaires. Ces caméras servent aussi bien à la vogue des marrons, à la sécurisation de sites sensibles en fonction de l'actualité, pour prévenir la dégradation de véhicules de police, ou permettre l'analyse et la résorption de troubles de toute nature

Dans le cadre du projet européen Secur-cities mené conjointement avec la Ville de Barcelone, la Ville de Lyon a procédé à une évaluation²⁹ de ce dispositif appliqué à un panel de manifestations. La phase de test a été interrompue par la survenance de la crise sanitaire et l'interdiction des rassemblements.

Il en ressort, en substance, de cette évaluation :

- que le dispositif permet une optimisation de la qualité des images en temps réel avec une télémétrie sans faille y compris en cas d'affluence élevée ; Cette observation doit être nuancée par les observations *in situ* et l'avis des opérateurs qui sont plus réservés sur la qualité des images ainsi que sur les conditions d'installations parfois trop rapides ;
- que l'infrastructure est propriétaire et sécurisée ;
- que le flux peut être enregistré directement sur les serveurs internes du pôle technologique, améliorant de fait la sécurisation de l'infrastructure de vidéo protection ;
- que le système de réseau privé pourrait à terme permettre une optimisation des dépenses liées aux abonnements 4G actuels ;

L'évaluation pointe comme point négatif le coût des licences d'exploitation délivrées par l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (ARCEP). En outre l'infrastructure étant propriétaire pour garantir la sécurité, cela implique des coûts d'investissement pour la mise en place de celle-ci et des coûts de maintenance du réseau variables selon l'infrastructure choisie. La mise

²⁹ Rapport final de l'activité 2.2 – Caméras nomades secur-cities

en place de l'architecture réseau est complexe et nécessite des experts, notamment pour garantir la sécurité des données.

En 2022, la Ville de Lyon s'est acquittée de 55 K€ de frais de téléphonie mobile pour faire fonctionner les caméras nomades.

En termes d'opportunité l'évaluation du test avance la flexibilité du système et son agilité ainsi que la possibilité d'ouverture vers d'autres partenaires comme la Métropole ou le Sytral pour un partage des coûts de fonctionnement. La principale menace reste sécuritaire avec un dispositif difficile à protéger contre le piratage des données et qui nécessite de recourir à des experts.

En termes d'usage, les caméras nomades, à quelques exceptions comme celle de la place Mazagran, sont très peu utilisées par les opérateurs du CSU pour la fonction de prévention. En effet, ils estiment que la réaction est lente et le pilotage difficile en raison d'une liaison mobile moins réactive qu'une liaison par fibre.

Un chef d'équipe l'exprime ainsi en entretien individuel : « *Certaines caméras sont en fin de vie et produisent des images pixellisées ou de mauvaise qualité. C'est le cas aussi des nomades qui fonctionnent sur la 4G comme les deux qui se trouvent sur la vogue des marrons.* ».

Il a effectivement été constaté sur les deux caméras citées que l'image était de moins bonne qualité et que leur pilotage était malaisé. Il a également été constaté que leur positionnement était moins optimal que celui des caméras statiques. En effet, le temps de montage-démontage étant réduit l'évaluation du positionnement notamment avec la présence d'arbres dans le champ de vision des caméras est moins effective.

Il est enfin constaté dans le relevé des utilisations 2021-2022 que leur taux d'utilisation est très faible. Il faudra toutefois corrélérer ces données à celui de leur temps d'installation pour obtenir des données pertinentes en termes de comparaison.

5.1.3 Les caméras piétons

Le dispositif des caméras individuelles dit caméra-piéton mis en place dans les services de la police municipale est encadré par les articles L. 241-2 et R. 241-8 à R. 241-17 du CSI.

Dans l'exercice de leurs missions de prévention des atteintes à l'ordre public et de protection de la sécurité des personnes et des biens ainsi que de leurs missions de police judiciaire, les agents de police municipale peuvent être autorisés, par le représentant de l'Etat dans le département, à procéder en tous lieux, au moyen de caméras individuelles, à un enregistrement audiovisuel de leurs interventions lorsque se produit ou est susceptible de se produire un incident, eu égard aux circonstances de l'intervention ou au comportement des personnes concernées.

La finalité de ses enregistrements est essentiellement criminalistique afin d'apporter des éléments de preuve. Elle n'a donc pas une vocation de prévention situationnelle, même si certains auteurs pointent les effets modérateurs sur certaines personnes sachant qu'elles sont filmées et enregistrées. Ce dispositif a également vocation à permettre à des personnes

interpellées de faire valoir des atteintes aux libertés publiques et individuelles dont se rendrait responsable la police municipale.

Au surplus, le dispositif présente des différences majeures par rapport à un outil de vidéoprotection. Le film est sonorisé et s'effectue à hauteur d'homme alors que les caméras sont situées à 5 mètres de haut et ne transmettent aucune ambiance sonore. Le plan filmographique est rapproché pour les caméras-piétons alors que les caméras de vidéoprotection sont en capacité de faire des zooms avant et arrière pour avoir des plans panoramiques.

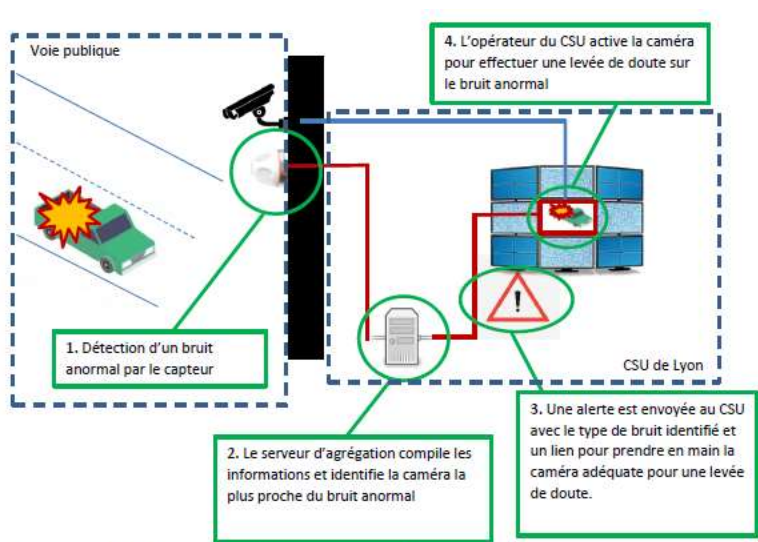
Le CSU sera uniquement mis à contribution pour la sécurisation des transferts de données, la consultation et la conservation des images.

5.2 Les nouvelles technologies

En matière de vidéoprotection les avancées technologiques sont nombreuses et ont investis plusieurs champs.

5.2.1 La détection d'anomalies par la signature de son

Schéma n° 2 : Schéma de fonctionnement



Source : Schéma extrait du rapport Secur-cities Ville de Lyon

Dans le cadre du projet européen Secur-cities mené conjointement avec la Ville de Barcelone la Ville de Lyon a mené une étude sur les systèmes de détection d'anomalie par

la signature de son³⁰ pour accélérer la détection et la confirmation des anomalies afin d'être en mesure d'enclencher toutes les actions de sauvegarde et de mise en sécurité des citoyens.

Pendant la phase de test, la CNIL a émis à l'encontre du projet expérimenté par la Ville de St Etienne un avertissement formel. La Ville de Lyon s'est rapprochée de la CNIL qui a confirmé que, même considéré comme un accessoire au système de vidéoprotection, le dispositif ne pouvait être mis en œuvre, y compris dans le cadre d'une expérimentation, en raison d'un défaut de base légale. La Ville de Lyon a décidé de mettre fin à toute expérimentation en réel dans l'attente d'une base légale permettant l'usage d'un tel dispositif.

Faute d'avoir pu mener son expérimentation à terme, la Ville de Lyon s'est positionnée *in abstracto* reconnaissant les potentialités du dispositif conçu comme un outil d'aide à la décision nécessitant une vigilance accrue dans la définition de son cadre d'usage et en termes de cyber-sécurité.

5.2.2 La reconnaissance faciale

Selon la définition qu'en donne la CNIL³¹, la reconnaissance faciale est une technique informatique et probabiliste qui permet de reconnaître automatiquement une personne sur la base de son visage, pour l'authentifier ou l'identifier.

Elle appartient à la catégorie plus large des techniques biométriques, procédés automatisés permettant de reconnaître un individu à partir de la quantification de ses caractéristiques physiques, physiologiques ou comportementales (empreintes digitales, réseau veineux, iris, etc.). Ces caractéristiques permettent ou confirment l'identification unique de cette personne.

Les données sont donc hautement sensibles et dans des démocraties doivent faire l'objet d'une protection particulièrement renforcée. En effet, cette technologie peut rapidement, comme en Chine, être omniprésente dans l'espace public offrant un potentiel immense de surveillance généralisée. Ces technologies sont également faillibles et très onéreuses.

Du fait de cette sensibilité, la protection des données personnelles passe par l'assurance, à chaque étape, du respect des règles particulières établies par le cadre juridique actuel pour le traitement de données biométriques, qui s'imposent dès lors à tout dispositif de reconnaissance faciale.

Il s'agit des dérogations strictes au principe d'interdiction du traitement de telles données, du caractère libre et éclairé du consentement des personnes participant à un dispositif biométrique, la réalisation d'une analyse d'impact préalable à la mise en œuvre d'un tel traitement afin d'en limiter les risques, ainsi que le nécessaire encadrement par des textes des dispositifs ne reposant pas sur le consentement des personnes comme cela est le cas pour la vidéoprotection.

³⁰ Cf. secur-cities Rapport de l'activité 2.2 – détection d'anomalies par la signature du son

³¹ Reconnaissance faciale pour un débat à la hauteur des enjeux, CNIL 15 novembre 2019.

La finalité de cet outil est essentiellement policière et trouverait difficilement à s'appliquer dans le cadre d'un usage de prévention situationnelle.

5.2.3 La vidéoprotection « augmentée » ou « intelligente ».

La CNIL a rendu en juillet 2022 un avis sur les conditions de déploiement des dispositifs de caméras « intelligentes » ou de caméras « augmentées ».

Cette terminologie désigne d'abord tous dispositifs algorithmiques permettant d'obtenir instantanément et de manière automatisée un grand nombre d'informations qui, pour certaines, ne pourraient être détectées par la seule analyse humaine des images, multipliant ainsi les capacités des dispositifs vidéo classiques.

Les personnes ne sont donc plus seulement filmées par des caméras mais analysées de manière automatisée afin d'en déduire, de façon probabiliste, certaines informations permettant, le cas échéant, une prise de décisions ou de mesures concrètes les concernant.

La CNIL relève que le régime de la vidéoprotection prévu par le CSI, y compris ses dispositions pénales (article L.254-1), n'interdit pas toute utilisation de la vidéo « augmentée » mais que la licéité des traitements algorithmiques dépend des conditions de protections des données personnelles. Ainsi, du fait de la nature distincte des traitements en cause, la CNIL considère que les caméras encadrées par le CSI ne sont pas de facto « autorisées » à utiliser des technologies de vidéo « augmentée » y compris pour les finalités ayant permis leur implantation.

Il faudra donc avoir une analyse au cas par cas de ces dispositifs (AIPD) pour s'assurer que leur utilisation respecte la réglementation applicable en matière de données à caractère personnel.

La CNIL exigera dans le cadre de l'application des garanties prévues par le RGPD la proportionnalité du dispositif notamment l'effectivité des mécanismes de protection de vie privée dès la conception de l'algorithme (« privacy by design »).

Dans ce cas de figure, comme pour la détection par la signature de son, l'usage en prévention situationnelle devra être conçu comme une aide à la décision. Les débats actuels concernant la volonté de généraliser ces dispositifs dans le cadre des JO 2024 montrent toute la complexité d'utilisation et d'encadrement de ces outils.

Obs. 10. Sur l'ensemble de ces dispositifs la question de leur utilité dans le cadre de la prévention situationnelle devra être centrale.

6 CONCLUSIONS

Le modèle lyonnais de vidéoprotection des espaces publics, élaboré depuis plus de 20 ans, est équivalent en dimensionnement à celui des grandes métropoles françaises. La qualité du service rendu, tant par les images fournies que par l'expertise et la disponibilité continue des agents qui le délivrent, se traduit par un coût annuel de près de 2 M€ en fonctionnement.

Ce service, salué par les partenaires de terrain qu'ils soient policiers nationaux, municipaux ou pompiers, est rendu en assurant par la solidité de son organisation et la supervision assurée par le collège d'éthique la préservation des libertés publiques et individuelles.

Outil contribuant à la sécurité publique, il s'est éloigné de son objectif initial de prévention situationnelle de la délinquance et des autres usages que la Ville avait souhaité lui adjoindre en l'installant au profit d'une orientation davantage répressive. Un rééquilibrage des missions et la construction d'une doctrine d'emploi permettrait de pérenniser l'équilibre de ce modèle singulier entre prévention et préservation des libertés publiques et individuelles.

Cette redéfinition de la doctrine doit s'accompagner d'un redéploiement du parc des caméras permanentes dans sa volumétrie actuelle de 571 caméras, éventuellement adaptée en fonction des besoins, en lien avec les partenaires utilisateurs de l'outil municipal. La réflexion devra inclure l'apport des autres sources d'images que sont les caméras nomades.

Il est essentiel de refonder un dialogue constructif avec les forces de sécurité pour conforter une utilisation équilibrée de l'outil et rétablir les instances d'échanges avec les polices nationale et municipale qui ont disparues au fil des années à toutes les étapes du processus d'aide à la décision.

L'apport de nouvelles technologies devra être envisagé au cas par cas, en fonction des évolutions législatives. Leur inclusion dans le système technique devra être analysée à l'aune de leurs apports, peu évidents actuellement, comme aide à la décision des opérateurs en prévention situationnelle et non comme un outil criminalistique qui ne relève pas des compétences de la Ville de Lyon.

ANNEXES

Annexe n° 1. Glossaire des termes utilisés	50
Annexe n° 2. Données quantitatives de parangonnage transmises par IGS Marseille.....	51
Annexe n° 3. Montant total reconstitué des acquisitions	52

Annexe n° 1. Glossaire des termes utilisés

AIPD : Analyse d'impact de la protection des données

ARCEP : Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse.

CGCT : Code général des collectivités territoriales

CIC : Centre d'informations et de commandement

CIFRE Convention industrielle de formation par la recherche

CLSPD : Conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance

CREI : compte rendu d'enquête après identification

CREOGN : Centre de recherche de l'école des officiers de la gendarmerie nationale

CSI : Code de la sécurité intérieure

CSU : Centre de supervision urbain

DDSP : Direction départementale de la sécurité publique

DGSPS : Délégation générale au service au public et à la sécurité

DSP : Direction sécurité prévention

GOM : Groupe opérationnel mobile

OPJ : Officier de police judiciaire.

PC Radio : Poste de commandement radio de la police municipale

RGPD : Règlement général sur la protection des données

SDMIS : service départemental et métropolitain d'incendie et de secours

Annexe n° 2. Données quantitatives de parangonnage transmises par IGS Marseille

	Marseille	Lyon	Toulouse	Nice	Nantes	Montpellier	Strasbourg	Bordeaux
Population totale (INSEE, 2020)	876 602	528 633	503 020	346 376	325 857	302 425	293 538	263 247
Superficie commune en km2	150	47,9	118,3	71,9	65,2	56,9	78,3	49,4
Dispositif vidéoprotection	Ville	Ville	Ville	Ville	Métropole	Ville*	Métropole	Ville
Année de démarrage	2011	2001	2016	2008	2018	2000	2003	2001
Nbre de caméras VP (Ville)	1 558	571	457	3 530	140	339	270	153
Opérateurs	42	28	36	34	15	18	21	19
Ratios								
Caméras /opérateurs	37	20	13	104	9	19	13	8
Caméras / 1000 habitants	1,78	1,08	0,91	10,19	0,43	1,12	0,92	0,58
Caméras / Km ²	10,39	11,92	3,86	49,10	2,15	5,96	3,45	3,10
Densité de caméras	12,16	13,00	4,77	59,29	2,58	7,08	4,37	3,68
Durée de conservation des images (en jours)								
	10	30	30	10	15	30	7	10

* Réseau fibre métropolitain

Annexe n° 3. Montant total reconstitué des acquisitions

<i>Année installation</i>	Investissement VDL en €	caméras	Subvention FIPD en €	Reste à charge VDL
<i>Année 2001</i>	2 357 285	60	-	2 357 285
<i>Année 2003</i>	929 890	33	-	929 890
<i>Année 2004</i>	2 090 322	40	-	2 090 322
<i>Année 2005</i>	22 347	2	-	22 347
<i>Année 2006</i>	1 550 094	49	-	1 550 094
<i>Année 2007</i>	86 908	24	-	86 908
<i>Année 2009</i>	456 345	31	101 637	354 708
<i>Année 2010</i>	157 469	11	-	157 469
<i>Année 2011</i>	99 900	23	-	99 900
<i>Année 2012</i>	250 045	19	-	250 045
<i>Année 2014</i>	1 770 045	136	619 729	1 150 316
<i>Année 2015</i>	334 820	20	46 675	288 145
<i>Année 2016</i>	395 481	60	16 000	379 481
<i>Année 2017</i>	174 318	22	-	174 318
<i>Année 2018</i>	229 018	24	-	229 018
<i>Année 2019</i>	126 600	7	-	126 600
<i>Année 2020</i>	51 000	6	-	51 000
<i>Année 2021</i>	70 933	4	-	70 933
<i>Total général</i>	11 152 819	571	784 041	10 368 778

Source : données compilées par le pôle technologique