

Paris, le 7 juin 2016

Décision du Défenseur des droits MSP-2016-148

Le Défenseur des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu le code civil ;

Vu le code pénal ;

Vu le code de la sécurité intérieure ;

Vu le code du travail ;

Vu le code d'action sociale et des familles ;

Vu la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 modifiée relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ;

Vu la loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale.

Le Défenseur des droits a été saisi par Madame X d'une réclamation concernant les conditions de prise en charge de son fils majeur dont elle est la tutrice, Monsieur Y, au sein d'une maison d'accueil spécialisée.

Madame X porte à la connaissance du Défenseur des droits la mise en place d'un dispositif de vidéosurveillance au sein de la maison d'accueil spécialisée ainsi que dans la chambre de son fils, résident de l'établissement, dispositif auquel elle n'a pas consenti et qu'elle estime attentatoire à l'intimité de la vie privée.

Le Défenseur des droits recommande à la direction de la maison d'accueil spécialisée d'adopter toutes les mesures propres à faire cesser les pratiques illégales, à satisfaire aux exigences légales en la matière, notamment en sollicitant les autorisations requises, en informant les personnes concernées et en adoptant un usage de la vidéosurveillance raisonné et respectueux de la vie privée.

Le Défenseur des droits demande à la direction de la maison d'accueil spécialisée, sans préjudice le cas échéant d'une transmission au procureur de la République, de rendre compte des suites données à ces recommandations dans un délai impératif de deux mois à compter de la notification de la présente décision.

Le Défenseur des droits recommande à la Ministre des Affaires sociales et de la Santé de rappeler les exigences légales relatives aux dispositifs de vidéosurveillance aux établissements sanitaires et médico-sociaux.

Le Défenseur des droits adresse également la présente décision à la Direction générale des établissements concernés, au Directeur général de l'Agence régionale de santé ILE-DE-FRANCE et à sa Délégation territoriale de SEINE-ET-MARNE, à la Présidente de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), au Préfet de SEINE-ET-MARNE ainsi qu'à Madame X.

Le Défenseur des droits adresse enfin cette décision pour information à la Fédération hospitalière de France (FHF), à la Fédération des établissements hospitaliers et d'aide à la personne privés non lucratifs (FEHAP), à la Fédération hospitalière privée (FHP), à l'Agence nationale d'évaluation sociale et médico-sociale (ANESM), à la Haute autorité de santé (HAS).

Jacques TOUBON

**Recommandation dans le cadre de l'article 25 de la loi organique n° 2011-333 du
29 mars 2011 et relative au dispositif de vidéosurveillance au sein d'une maison
d'accueil spécialisée**

I. Rappel des faits

Madame X a appelé l'attention du Défenseur des droits sur les conditions de prise en charge de son fils, Monsieur Y, majeur protégé à l'égard duquel elle exerce les fonctions de tutrice, résident au sein d'une maison d'accueil spécialisée.

Madame X porte à la connaissance du Défenseur des droits qu'un dispositif de vidéosurveillance continue de la chambre de son fils a été mis en place alors qu'elle l'estime attentatoire à l'intimité de la vie privée et alors qu'au surplus, ni Monsieur Y, ni elle-même, n'y ont consenti.

II. Instruction

Par un courrier en date du 06 novembre 2015, le Défenseur des droits a sollicité la direction de l'établissement afin d'obtenir tous les éléments d'information utiles à la compréhension du dossier. Faute de réponse, le Défenseur des droits a réitéré les termes de sa première demande par lettre du 4 janvier 2016, puis toujours en l'absence de réponse, la direction de la MAS a été mise en demeure, par courrier du 26 février 2016, de lui fournir les informations sollicitées.

Par courrier en date du 03 mars 2016, la direction de l'établissement a transmis une partie des documents demandés. L'examen des documents a permis de constater que ni le règlement intérieur de la MAS, ni le contrat de séjour de Monsieur Y ne mentionnaient la présence d'un dispositif de vidéosurveillance. De plus, il ne résulte d'aucun élément que le dispositif aurait fait l'objet d'une autorisation administrative ou judiciaire ni même qu'il aurait été déclaré auprès de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL). Seule la copie d'une affiche placée à l'entrée des bâtiments sous vidéosurveillance est produite par l'établissement.

Par décision n° MSP-2016-086, le Défenseur des droits a décidé qu'il serait procédé, de manière inopinée, à une vérification sur place dans les lieux mis en cause. Le 24 mars 2016, cette vérification est intervenue. Il a ainsi été constaté :

- la présence d'un dispositif de vidéosurveillance à l'extérieur de la MAS, non activé, ainsi qu'à l'intérieur de la MAS, dans les couloirs et les chambres des résidents, assurant un enregistrement exclusivement vidéo et en continu ;
- l'absence de documents d'information des salariés ;
- l'absence de recherche du consentement des familles et des résidents ;
- l'absence d'autorisation administrative ou judiciaire ;
- l'absence de déclaration auprès de la CNIL ;
- la facilité d'accès au local ouvert d'enregistrement, de conservation et de visionnage des images.

La constatation de ces faits a été portée à la connaissance du directeur par intérim, lequel s'est engagé auprès des membres de la mission à solliciter des autorités compétentes les autorisations nécessaires, à informer les salariés, les résidents ainsi que leurs familles et à formaliser la procédure d'accès aux images.

Le 25 mars 2016, le Défenseur des droits a auditionné deux anciens salariés de la MAS et recueilli leurs observations sur la mise en place du système de vidéosurveillance continue dans la chambre des résidents. Il a alors été confirmé l'absence de délivrance d'information tant aux salariés qu'aux résidents et à leurs familles, ainsi que le libre accès aux images captées par le dispositif de vidéosurveillance. Des faits d'abus de visionnages s'accompagnant de moqueries, notamment au vu des images de scènes intimes, ont également été évoqués.

III. Analyse

- **Sur l'absence d'autorisations légales concernant le dispositif de vidéosurveillance**

Dans les lieux ouverts au public, c'est-à-dire les lieux accessibles à toute personne tels les abords d'une maison d'accueil spécialisée, l'usage de la vidéosurveillance est régi par le code de la sécurité intérieure (article L. 251-1 à L. 255-1). L'installation de caméras n'est ainsi possible qu'après obtention d'une autorisation préalable délivrée par la préfecture. Le responsable du dispositif doit ensuite en déclarer la mise en service auprès de l'autorité préfectorale. L'autorisation est délivrée pour une durée de 5 ans renouvelable. L'utilisation d'un tel dispositif sans autorisation est illégale et susceptible d'être punie de 3 ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende, sans préjudice des dispositions du code pénal et de celles du code du travail.

Les caméras installées dans les lieux dont l'accès est strictement limité sont, quant à elles, soumises aux dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés et doivent faire l'objet d'une déclaration préalable auprès de la CNIL. Ainsi, en cas de mise en place d'un système de vidéosurveillance permettant l'enregistrement des images en milieu hospitalier ou médico-social, une déclaration doit être effectuée auprès de la CNIL. L'autorisation de vidéosurveillance délivrée par la CNIL est valable de manière permanente tant que le site fonctionne. L'article 226-18 du code pénal sanctionne le fait de collecter des données à caractère personnel par un moyen frauduleux, déloyal ou illicite par une peine de cinq ans d'emprisonnement et de 300 000 euros d'amende.

En l'espèce, la demande d'autorisation préfectorale effectuée en 2009 par la direction de l'établissement a été suivie d'une demande de pièces complémentaires restée sans réponse. La déclaration auprès de la CNIL n'a pas été effectuée. Le dispositif de vidéosurveillance par la MAS est donc mis en œuvre illégalement.

- **Sur l'absence d'information et de consentement des personnes concernées par le dispositif de vidéosurveillance**

Les personnes concernées doivent être informées par un panneau affiché de façon visible de l'existence du dispositif, de son responsable et des modalités concrètes d'exercice de leur droit d'accès aux enregistrements visuels les concernant.

En principe, le délai de conservation des images ne peut être supérieur à un mois en l'absence de procédure judiciaire. Le refus d'accès ne peut résulter que de motifs tenant à la sûreté de l'Etat, à la défense ou à la sécurité publique.

L'importance de l'information des personnes concernées s'explique par la primauté accordée au respect de la vie privée (article 9 alinéa 1 du code civil). L'article 226-1 2° du code pénal sanctionne ainsi par un an d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende les atteintes à la vie privée par la voie de l'image, l'infraction étant constituée lorsque l'image d'une personne est fixée, enregistrée ou transmise, sans son consentement, alors qu'elle se trouve dans un lieu privé.

Concernant plus précisément les personnes prises en charge par des établissements et services sociaux et médico-sociaux, l'article L. 311-3 du code de l'action sociale et des familles dispose également que le respect de leur dignité, de leur intégrité, de leur vie privée et de leur intimité doit être assuré.

Il est à noter, à titre comparatif, que l'emploi de la vidéosurveillance en milieu hospitalier, bien que courant, ne concerne généralement que les parties communes des établissements, tels les couloirs, les issues de secours, l'accueil, le quai de livraison, l'entrée principale et les accès aux zones sensibles (maternité et pharmacie par exemple). En revanche, le fait de filmer un patient dans sa chambre pour des raisons de sécurité se heurte aux restrictions légales et n'est pas autorisé sans son consentement.

Enfin le dernier alinéa de l'article 226-1 du code pénal établit une présomption de consentement de la personne si les actes susceptibles de porter atteinte à l'intimité de la vie privée d'autrui ont été accomplis au vu et au su des intéressés, ce qui implique que la personne soit en mesure de s'y opposer en raison de sa compréhension de la situation. Tel ne peut être le cas d'un mineur ou d'un majeur protégé ou encore d'une personne majeure momentanément privée de ses facultés par maladie, accident ou par quelque autre cause. Ainsi, selon le cas, le consentement de l'intéressé, du titulaire de l'autorité parentale ou du tuteur doit être obligatoirement sollicité. En l'absence de telles autorisations préalables, il ne saurait être fait usage de la vidéosurveillance pour filmer un résident à son insu.

Par ailleurs, les salariés ont droit au respect de leur vie privée et doivent être informés de la mise sous vidéosurveillance de leur lieu de travail (articles L. 1221-9 et L. 1222-4 du code du travail).

Les instances représentatives du personnel doivent aussi être informées et consultées avant toute décision d'installer des dispositifs de vidéosurveillance de nature à capter et enregistrer des images des salariés sur le lieu du travail (article L. 2323-32 du code du travail). En l'espèce, il apparaît que les résidents ainsi que leurs familles ou les salariés, n'ont pas reçu l'information qui s'imposait lors de la mise en place du dispositif de vidéosurveillance. Les résidents ou leurs représentants légaux, pas plus que les salariés, n'ont dès lors pu consentir à cette atteinte ainsi caractérisée à leur vie privée.

- **Sur l'usage abusif de la vidéosurveillance**

Il ressort des éléments communiqués et des constatations opérées lors de la vérification sur place, que de nombreuses personnes avaient accès aux images enregistrées.

Or, seules des personnes habilitées, tel le directeur de l'établissement ou des professionnels formés et sensibilisés aux règles en matière de vidéosurveillance, auraient dû pouvoir visionner de telles images pour les nécessités de leurs fonctions, à supposer que de telles images aient été légalement captées, enregistrées et conservées, ce qui n'était pas le cas.

Au surplus, la durée de la captation et de l'enregistrement des images – spécialement celles concernant les chambres de résidents de l'établissement – ne devrait recouvrir que les plages de temps strictement nécessaires à la réalisation de l'objet pour lequel le dispositif est mis en place, sans pouvoir s'exercer de façon continue en l'absence d'un motif légitime. Ainsi, si un tel dispositif peut, à certains égards, trouver sa justification dans un objectif de sécurité des personnes, il ne saurait – notamment au cours de la journée – se substituer à la surveillance physique exercée par les professionnels de l'établissement.

➤ **DECISION :**

Au vu de ce qui précède, le Défenseur des droits recommande à la direction de la maison d'accueil spécialisée, de cesser toute activité de vidéosurveillance non conforme à la loi, d'adopter pour l'avenir toutes mesures propres à satisfaire aux exigences légales, notamment en sollicitant les autorisations requises, en informant les personnes concernées et en adoptant un usage de la vidéosurveillance raisonné et respectueux de la vie privée.

Le Défenseur des droits demande à la direction de la maison d'accueil spécialisée, de lui rendre compte des suites données à ces recommandations dans un délai impératif de deux mois à compter de la notification de la présente décision, sans préjudice le cas échéant, d'une transmission au procureur de la République.

Le Défenseur des droits recommande à la Ministre des Affaires sociales et de la Santé de rappeler les exigences légales relatives aux dispositifs de vidéosurveillance aux établissements sanitaires et médico-sociaux.

➤ **TRANSMISSIONS :**

Le Défenseur des droits adresse la présente décision à la direction de la maison d'accueil spécialisée ainsi qu'à la Ministre des Affaires sociales et de la Santé.

Le Défenseur des droits adresse également la présente décision à la Direction générale des établissements concernés, au Directeur général de l'agence régionale de santé ILE-DE-FRANCE et à sa délégation territoriale de SEINE-ET-MARNE, à la Présidente de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), au Préfet de SEINE-ET-MARNE et à Madame X.

Le Défenseur des droits adresse enfin cette décision pour information à la Fédération hospitalière de France (FHF), à la Fédération des établissements hospitaliers et d'aide à la personne privés non lucratifs (FEHAP), à la Fédération hospitalière privé (FHP), à l'Agence nationale d'évaluation sociale et médico-sociale (ANESM) ainsi qu'à la Haute autorité de santé (HAS).

Jacques TOUBON