

RAPPORT FINAL D'ENQUÊTE
CONCERNANT L'INSTALLATION DE CAMÉRAS DE SURVEILLANCE
PAR LE SERVICE DE POLICE DE LA
VILLE DE MONTRÉAL

DOSSIER 04 06 07

23 FÉVRIER 2005

LAURENT BILODEAU

VEUILLEZ NOTER QUE LE PRÉSENT DOCUMENT REPREND, DE LA PAGE 1 À LA PAGE 22, LE CONTENU INTÉGRAL DU RAPPORT PRÉLIMINAIRE D'ENQUÊTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION À SA RÉUNION DU 20 OCTOBRE 2004.

1. OBJET DU DOSSIER

En avril 2004, par la voie des médias, la Commission d'accès à l'information (Commission) était informée que le Service de police de la Ville de Montréal (SPVM) entendait procéder à l'implantation d'un projet-pilote de surveillance par caméras dans le Quartier latin, plus précisément entre le 1300 et le 1700 de la rue Saint-Denis.

Le projet, appelé Robot-Cam, comportait la pose de caméras sur des installations appartenant à la Ville de Montréal et l'enregistrement des images saisies entre le 1^{er} mai et le 31 août 2004.

La Commission a mandaté le soussigné afin :

- de vérifier le respect des Règles minimales d'utilisation des caméras de surveillance par le SPVM concernant le projet-pilote de surveillance par caméras dans le Quartier latin, connu sous le nom de projet Robot-Cam;
- de procéder à un examen du cadre et des modalités utilisés par le SPVM pour évaluer le projet-pilote.

Pour mener à terme ces mandats, le soussigné a adressé le 7 mai 2004 une lettre à la responsable de l'accès au SPVM afin de demander les documents suivants :

- les études qui ont pu être produites concernant la situation dans le secteur visé par la vidéosurveillance,
- les rapports concernant les solutions alternatives qui ont été utilisées ou considérées,
- les rapports précisant la façon dont le SPVM répond aux règles minimales,
- les devis qui vont servir à évaluer le projet-pilote,
- les résolutions adoptées par le Conseil de l'arrondissement Ville-Marie et le Comité exécutif de la Ville de Montréal concernant le projet Robot-Cam,
- les ententes conclues avec les fournisseurs des équipements utilisés pour ce projet ou avec les organismes ou entreprises participant au financement,
- tout autre document jugé pertinent dans le cadre de la présente vérification.

À la suite de cette demande, la responsable de l'accès au SPVM a transmis au soussigné un certain nombre de documents provenant de différentes sources. La liste des documents reçus se retrouve en annexe 1.

Par ailleurs, le soussigné a bénéficié du soutien et de l'expertise de M. Claude Francoeur, analyste-enquêteur à la Commission, dans la conduite de ce dossier.

2. PERSONNES RENCONTRÉES

Les personnes suivantes ont été rencontrées lors de diverses réunions tenues les 20 et 21 mai, 22 juin, 6 juillet, 1^{er}, 2 et 13 septembre 2004.

- M^e Suzanne Bousquet, chef de la Division des affaires juridiques et responsable de l'accès au SPVM;
- M^{me} Lyne Trudeau, agent, conseillère auprès de la responsable de l'accès du SPVM;
- M. Alec Tremblay, agent de concertation, Section prévention et relations communautaires, SPVM;
- M^{me} Joanne Matte, superviseure Patrouille à pied, Poste de quartier 21, SPVM;
- M^{me} Johanne Paquin, commandant, Poste de quartier 21, SPVM;
- M^{me} Michelle Côté, Ph.D., anthropologue, conseillère en planification, Section recherche et planification stratégique, SPVM;
- M^{me} Laurence Barraud, chef de programme de l'Équipe Jeunesse IVG, CLSC des Faubourgs;
- M^{me} Johanne Tessier, coordonnatrice du projet d'intervention par les pairs, CLSC des Faubourgs;
- Directrice de Cactus-Montréal;
- M^{me} Julie Miclette, infirmière, Clinique Jeunes de la rue, CLSC des Faubourgs;
- M. René Charest, organisateur communautaire, Équipe Itinérance, CLSC des Faubourgs;
- Organisateur communautaire au Réseau d'aide aux personnes seules et itinérantes de Montréal;
- Coordinatrice de la Table de concertation Jeunesse/itinérance du Centre-Ville;
- Procureure de la Société de développement du Quartier latin;

- Directeur général de la Société de développement du Quartier latin;
- Président de la Société de développement du Quartier latin;
- Trésorier de la Société de développement du Quartier latin.

De plus, un employé de Newlogic a été contacté par téléphone.

3. ANALYSE DU RESPECT DES RÈGLES MINIMALES D'UTILISATION DES CAMÉRAS DE SURVEILLANCE

Devant l'intérêt de plus en plus grand suscité par les caméras de surveillance et parce que l'utilisation de ces caméras constitue une intrusion dans la vie privée des personnes sous surveillance, la Commission adoptait en mai 2002 des « *Règles minimales d'utilisation des caméras de surveillance* ». Ces règles minimales ont, par la suite, été bonifiées et la Commission rendait publiques le 7 juin 2004 « *Les règles d'utilisation de la vidéosurveillance avec enregistrement dans les lieux publics par les organismes publics* » après avoir tenu, en septembre 2003, des consultations publiques sur le sujet.

Au moment où le projet Robot-Cam a été annoncé, ce sont les Règles adoptées en 2002 qui s'appliquaient.

Selon l'un des documents présentés par le SPVM, le projet Robot-Cam « *a essentiellement pour but de dissuader les clientèles d'acheteurs et de revendeurs de stupéfiants qui exercent leurs activités illégales sur la rue* ». Il est aussi mentionné que, par la présence de caméras, le SPVM veut augmenter le sentiment de sécurité.

De plus, advenant qu'un acte criminel survienne sur la rue Saint-Denis, dans les endroits publics du secteur visé, un enquêteur pourrait compléter une « *Demande de bandes enregistrées* » afin de supporter son enquête.

Le présent rapport a pour but, dans un premier temps, de déterminer si le projet Robot-Cam, mis de l'avant par le SPVM, respecte les Règles minimales d'utilisation des caméras de surveillance.

Règle 1. Une étude des risques et des dangers ainsi qu'une analyse de la criminalité, menée au besoin de concert avec les assureurs ou les corps policiers, devraient être réalisées avant de retenir ce moyen comme outil de surveillance.

Parmi les documents concernant la situation dans le secteur visé par la vidéosurveillance transmis à la Commission, il y a lieu de relever les suivants :

1.1 PREMIER DOCUMENT

Le premier document qui a pour titre « *Analyse du phénomène de la vente de stupéfiants à la station de métro BERRI-UQAM* » a été produit en février 2002 par la Division de la surveillance de la Société des transports de Montréal (STM) et la Division du renseignement, Module coordination transport en commun du SPVM.

Cette analyse présente d'abord des commentaires ou plaintes reçus en 2001 d'usagers de la STM concernant la vente de stupéfiants dans les cinq édicules de la station de métro BERRI-UQAM et les lieux adjacents à ceux-ci.

Puis, les auteurs présentent certaines données concernant les appels logés au Centre opérationnel de la surveillance (COS) de la STM, les rapports d'événement et les constats d'infractions rédigés par les agents de surveillance de la STM de cette station.

Le document souligne notamment que l'attroupement de clients et de revendeurs provoque plusieurs délits, tels que flâneries, méfaits, graffitis, agressions verbales envers les usagers qui les regardent transiger et, également, agressions sur la personne.

Le document mentionne que les revendeurs de stupéfiants sont plus actifs entre midi et 1 h 30 du matin.

Les auteurs recommandent, entre autres :

« [...] »

- *La présence policière de l'ouverture à la fermeture sept jours sur sept en uniforme aux endroits problématiques en partenariat avec les agents de surveillance de la STM afin de resserrer le contrôle social et de permettre le démantèlement de ce réseau de vente de stupéfiants.*
- *Opter pour des opérations quotidiennes (de midi à 1 h 30 du matin) plutôt que des opérations sporadiques qui ne donnent pas les résultats escomptés. Les opérations ad hoc n'ont qu'un effet à court terme puisqu'il n'y a pas de suivi. Il est nécessaire d'avoir une présence policière en tout temps.*
- *Utiliser la patrouille canine spécialisée en recherche de stupéfiants afin d'effectuer des recherches périphériques à la station pour localiser les stupéfiants, les « caches » de stupéfiants à l'intérieur et à l'extérieur de la station.*

[...]

Constats et analyse

- Rien n'indique le sort réservé aux recommandations déposées.
- Bien que ce document présente des données et des statistiques, il n'y a pas d'indicateur quant aux périodes de référence, ni de répartition par année des infractions. Les données et les statistiques semblent provenir tantôt du STM et tantôt du SPVM.

1.2 DEUXIÈME DOCUMENT

Un second document, intitulé « *Nombre de rapports rédigés rue Saint-Denis* », présente des statistiques.

Ce document présente pour chacune des années 1999 à 2003 inclusivement les statistiques sur des « rapports rédigés » concernant l'artère visée par le projet Robot-Cam, soit du 1300 au 1700 Saint-Denis.

	1999	2000	2001	2002	2003
Crimes contre la personne	24	24	25	26	19
Crimes contre la propriété	96	116	112	95	121
Autres infractions au code criminel	24	30	62	49	35
Infractions relatives aux stupéfiants	90	145	357	338	248
Autres infractions	62	113	93	91	99
Règlements municipaux	91	177	568	564	761

Constats et analyse

- Les infractions relatives aux stupéfiants, après avoir connu un sommet en 2001, ont diminué par la suite sans que les causes de cette diminution ne soient identifiées dans le document.
- Il n'est pas précisé ce qui est visé par les termes « rapports rédigés ».
- Les termes « *Infractions relatives aux stupéfiants* » regroupent, selon la « *Déclaration uniforme de la criminalité* », divers types d'infractions qui sont énumérés en annexe 2.

1.3 TROISIÈME DOCUMENT

Un troisième document, intitulé « *Sommaire des appels à caractère violent rue Saint-Denis* », présente les statistiques pour chacune des années 1999 à 2003 inclusivement, soit 337, 331, 233, 356 et 326. Ces appels couvrent l'artère du 1300 au 1700 Saint-Denis.

Constat et analyse

- Ce document tente d'illustrer les problèmes rencontrés dans ce secteur. Toutefois, comme il n'y a pas de définition de ce que représente un appel à caractère violent, il est difficile d'apprécier ces données en relation avec les infractions relatives aux stupéfiants.

1.4 QUATRIÈME DOCUMENT

Un quatrième document présente des statistiques des interventions dans le réseau du métro de la STM pour les années 2001 et 2002 par le ou les poste(s) de quartier (PDQ) ou le(s) groupe(s) d'intervention.

S'y retrouvent le nombre d'appels, le nombre de rapports contre la personne et la propriété, le nombre d'heures pour compléter ces rapports, le nombre d'heures consacrées à la patrouille du métro et le nombre d'heures consacrées à des projets spécifiques.

Constat et analyse

- Ces statistiques illustrent les problèmes rencontrés dans le réseau du métro, soit l'ensemble de toutes les stations et non pas uniquement dans le secteur où sont installées les caméras.

1.5 CINQUIÈME DOCUMENT

Il s'agit d'un rapport intitulé « *Prise de décision, projet Robot-Cam* » préparé par M^{me} Johanne Paquin, commandant du PDQ 21, pour M. Jean-Guy Gagnon, assistant-directeur, et présenté le 26 mars 2004 à la Commission de la sécurité publique (CSP) de la Ville de Montréal.

Ce rapport précise l'objectif du projet :

« [...] le SPVM désire mettre en place un programme efficace afin d'améliorer la sécurité des citoyens, des travailleurs, commerçants et des piétons qui fréquentent la rue Saint-Denis,

*soit entre les adresses 1300 et 1700 pour diminuer la perpétration de divers crimes et incivilités... Lors d'une table de concertation visant à diminuer les irritants causés par la présence de revendeurs de stupéfiants sur la rue Saint-Denis, il fut convenu d'innover et d'y inclure dans le plan d'action de l'unité l'installation de caméras de surveillance sur des lieux... Il est donc proposé d'installer sur ce tronçon de rue (entre les adresses 1300 et 1700) des caméras sous le contrôle exclusif du SPVM. Le SPVM visionnera une partie des enregistrements uniquement si une situation est jugée nécessaire. Afin de mettre en place un tel projet, il est indispensable pour le SPVM de s'associer avec un partenaire pour effectuer une évaluation des endroits les plus susceptibles de répondre aux objectifs du projet. Ce même partenaire s'assurera de fournir les caméras pour la durée du projet pilote. Une évaluation des impacts nous sera également fournie par l'organisme qui permettra de poursuivre d'éventuels projets similaires.
[...]* »

Ce rapport comprend également des statistiques sur le nombre d'« événements criminels » (concept non défini dans le document) survenus pour les années 2000 à 2003 :

	2000	2001	2002	2003 (10 mois)
Crimes contre la personne	115	121	90	45
Crimes contre la propriété	436	393	363	161
Drogue	192	255	202	137
Règlements municipaux	393	755	761	744

Une autre section du rapport précise ce que devrait contenir le processus de suivi – évaluation des résultats, à savoir :

- ⚡ Comparaison des statistiques criminelles concernant la vente et la consommation de stupéfiants
- ⚡ Sondage d'opinion des citoyens
- ⚡ Statistique sur l'utilisation des bandes et les résultats obtenus
- ⚡ Taux de satisfaction des utilisateurs des bandes.

Dans un document connexe, il est mentionné qu'un contrat de service serait établi entre les partenaires impliqués dans le projet, soit la Ville de Montréal, le SPVM, la compagnie Newlogic Canada et le Conseil de prévention du crime de Montréal (CPCM) à la suite de l'autorisation de la CSP.

Ce rapport comprend six annexes dont :

✚ Annexe B : « *Plan de débordement* » pour la période de mai à août 2004.

Dans cette annexe, on précise que le Poste de Quartier 21 doit prévoir les répercussions que ce déplacement éventuel de criminalité dû à l'implantation de caméras va occasionner et s'assurer que les effectifs policiers soient stratégiquement positionnés dans des endroits ciblés à l'intérieur des zones stratégiques retenues, afin de contrer cette nouvelle dynamique. Dans cette annexe, les zones et endroits ciblés sont définis et une grille horaire appliquée pour les quatre mois du projet avec le nombre d'effectifs est présentée pour les différentes unités qui doivent collaborer à ce projet, tels les policiers à pied du PDQ 21, le MAS Sud, l'escouade canine, la cavalerie, l'intervention jeunesse et prévention de la région Sud et la STM.

✚ Annexe D : « *Recommandations sur la sécurité technique du projet Robot-Cam* ».

On y recommande, entre autres, « *de faire enquêter via le SSID le personnel de la firme Newlogic effectuant les installations ainsi que les personnes-ressources de Crime prévention et de nommer une personne en charge de la distribution des accès au serveur vidéo* ».

✚ Annexe E : « *Avis juridique* » préparé par M^c Suzanne Bousquet, chef de service, Service des affaires juridiques, SPVM – 12 septembre 2003.

Dans cet avis favorable au projet, il est précisé que le projet Robot-Cam ne vise pas à recueillir une preuve ou, encore, à identifier les trafiquants ou les consommateurs de stupéfiants, ni les voleurs dont la présence a augmenté dans le secteur visé, mais « *visé essentiellement à prévenir le crime, l'idée étant qu'en se sachant observés et même filmés par des caméras de surveillance, les revendeurs de stupéfiants quitteront le quartier* ».

On ne peut, par ailleurs, passer sous silence la pertinence de certaines des questions contenues dans cet avis :

« [...] »

La question qu'il faut se poser est donc la suivante : Pour remplir leur mission de prévention du crime, est-il essentiel et indispensable que les policiers recueillent systématiquement les images de toutes les personnes qui, chaque jour, 24 heures sur 24, circuleront entre le 1300 et le 1700, rue Saint-Denis? L'État ne va-t-il pas trop loin dans l'intrusion de la vie privée des nombreux citoyens respectueux de la loi en les épiaant constamment de la sorte? Les policiers ne peuvent-ils pas prendre d'autres moyens pour prévenir le crime que d'assujettir tous les passants à une surveillance de tout instant?

[...] »

✚ Annexe F : « *Mémoire présenté à la Commission d'accès à l'information du Québec sur l'utilisation des caméras de surveillance* », 10 octobre 2003.

Dans ce mémoire, on mentionne que « *tous conviennent que la surveillance générale et continue de l'État, sans justification valable, est abusive. Par contre, dans le cadre d'enquêtes et d'opérations ciblées, que ce soit pour prévenir le crime ou rechercher les auteurs d'infractions criminelles, l'enregistrement continu est un outil précieux.* ». Puis, un peu plus loin dans le mémoire, il précise que « *les policiers du SPVM n'ont recours aux caméras de surveillance que dans des endroits bien circonscrits et pendant des périodes de temps limitées et qu'ils n'ont recours à l'enregistrement continu que lorsque les autres techniques d'enquête s'avèrent inefficaces ou inapplicables.* ».

Constats et analyse

- C'est le Conseil de prévention du crime de Montréal (CPCM) qui aurait évalué des sites pour l'installation des caméras et du serveur informatique.
- Nous notons la présence de la compagnie Newlogic, fournisseur de l'équipement, et du CPCM dans le processus décisionnel.
- Les rôles et responsabilités des intervenants ne sont pas clairement définis, voire contradictoires. À titre d'exemple :
 - le SPVM doit « *faire la compilation des statistiques à tous les mois qui seront remises à la fin du projet au Conseil de prévention du crime de Montréal pour des fins de recherche* »,
 - « *le Service de la planification stratégique et budgétaire poursuit le développement d'une grille d'évaluation du projet* »,
 - le CPCM devait faire une « *évaluation du projet-pilote à remettre avant la fin de celui-ci afin de prendre une décision sur la poursuite du projet* »,
 - la Ville de Montréal une « *prise de décision pour la poursuite ou l'arrêt du projet* »,
 - dans un échéancier : « *1^{er} septembre 2004 : suite à l'analyse des résultats, décision par les partenaires quant au maintien du projet* ».
- Le document mentionne : « *Une évaluation des impacts nous sera également fournie par l'organisme qui permettra de poursuivre d'éventuels projets similaires* ». Qu'il soit permis de rappeler que chaque projet doit faire l'objet de sa propre évaluation.
- À partir des statistiques présentées pour les années 2000 à 2003, il est possible de constater que le nombre d'infractions relatives aux stupéfiants, après avoir atteint un sommet en 2001, ne cesse de décroître depuis sans que la cause ne soit identifiée.

Règle 2. Un examen de solutions alternatives à l'utilisation de telles caméras, moins invasives de la vie privée, devrait être dirigé.

Différents rapports et documents ont été soumis à la Commission concernant les solutions alternatives qui furent utilisées ou considérées par le SPVM.

2.1 PREMIER ET DEUXIÈME DOCUMENTS

Les deux premiers documents produits par le Poste de quartier 21 et intitulés « S.A.R.A., Situation, Analyse, Réponse et Appréciation » font une description du problème en regard de la vente des stupéfiants dans deux secteurs spécifiques du territoire desservi par le Poste de quartier 21. Le premier document englobe un secteur plus vaste que le secteur visé par Robot-Cam, soit de la rue Ontario au nord à la rue Sainte-Catherine au sud, de la rue Saint-Hubert à l'est à la rue Saint-Denis à l'ouest. Le second document couvre un secteur adjacent au premier, soit de la rue Ontario au nord à la rue Boisbriand au sud, de la rue Sanguinet à l'est à la rue Saint-Dominique à l'ouest.

On y précise notamment en quoi le problème préoccupe les citoyens et le SPVM. On y examine ensuite les ressources qui peuvent aider à déterminer les problèmes et, s'il y en a plusieurs, lequel doit être priorisé, les éléments qui favorisent le problème et les personnes qui y sont affectées, quels sont les alliés et ceux qui ne le sont pas et qu'ont fait les alliés pour résoudre le problème. Des objectifs sont fixés et on tente de déterminer la solution appropriée. Il est précisé que l'appréciation de la stratégie adoptée se mesure par l'analyse, notamment, du taux d'insécurité des citoyens, du nombre d'appels et de plaintes, d'un sondage maison, lors de la tenue d'un Conseil de quartier, du nombre de criminels et de l'incidence criminelle.

Ces documents comprennent également des annexes, lesquelles traitent, entre autres, des différentes opérations qui ont été menées.

<i>Date</i>	<i>durée</i>	<i>opération</i>	<i>N^{bre} arrestations</i>	<i>Bilan</i>
13/04/00	1 jr	Barracuda Actuaire	34	
08/11/00	1 jr	Amapa	27	

Printemps 2001		Nettoyage	78	
Depuis le 10/01/02		Abeille ¹ Sape Sape	93 120 (2002) 54 (2003)	Note positive pour Abeille Sape se poursuit toujours
12/12/2001		Stupéfiant		Distribution de 1000 feuillets de prévention
02/10/2002	24 jrs	Safari	83	
08/2003	16 jrs	Sabot	19	

L'annexe 1 du premier document mentionne que les policiers du Groupe d'intervention local du Poste de quartier 21 ont identifié plus de 103 revendeurs sur la rue.

On peut lire à l'annexe 3 que le superviseur doit « *tenir compte que ce projet est en temps régulier et qu'aucun budget n'est alloué, sauf si le module Stupéfiant, via les enquêteurs, décide de faire une opération* » et « *voir à ce que les arrestations soient pour les crimes contre la personne et non reliées principalement aux Stupéfiant (exemples : vols qualifiés, agressions graves)* ».

Constat et analyse

- D'après les évaluations internes, les différentes opérations menées avant l'implantation du projet Robot-Cam sont qualifiées de succès.

2.2 AUTRES DOCUMENTS

Des rapports ont été remis à la Commission concernant les différents projets qui ont été menés, notamment :

- Un plan de communication pour le projet SAPE a été élaboré en février 2002 et proposait d'« *organiser des rencontres avec les employés de commerce, afin de les sensibiliser à l'impact que les vendeurs de drogue ont sur leur sentiment d'insécurité et sur celui de leur clientèle* ».
- Un autre document présente des statistiques relatives au projet SAPE pour 2002-2003.
- Un document décrit le projet SAFARI (phase II). Ce projet prévoyait des patrouilles à pied et des patrouilles de l'unité canine.

¹ En 2002, Abeille se poursuit sous le nom de SAPE.

- Le « *Plan d'action stupéfiants rue Saint-Denis* », produit le 30 avril 2003, mentionne le projet d'installer des caméras au coin des rues Saint-Denis et De Maisonneuve.

Constats et analyse

- Aucun de ces documents ne précise que le SPVM aurait consenti des ressources supplémentaires au PDQ 21 pour répondre à la situation du secteur qualifié de « particulier » par les intervenants concernés. Toutefois, en consultant les rapports appelés « *ÉVOLUTION* » sur le site Internet du SPVM, il a été possible de connaître l'évolution des effectifs autorisés et des effectifs comblés pour le PDQ 21 entre janvier 2002 et avril 2004. Les données recueillies de cette source évoluent de la façon suivante :

PÉRIODE	EFFECTIFS AUTORISÉS	EFFECTIFS COMBLÉS
Janvier à avril 2002	108	105
Mai-juin 2002	108	97
Juillet-août 2002	108	96
Septembre-octobre 2002	108	105
Novembre-décembre 2002	non disponible	non disponible
Janvier-février 2003	108	107
Mars-avril 2003	108	105
Mai-juin 2003	108	99
Juillet-août 2003	108	100
Septembre-octobre 2003	108	102
Novembre-décembre 2003	non disponible	non disponible
Janvier-février 2004	118	101
Mars-avril 2004	118	101

Pour les mois suivants, les données ne sont pas disponibles.

Entre octobre 2003 et février 2004, dix postes de plus ont été accordés au PDQ 21. Au 30 avril 2004, ces postes n'avaient pas été comblés.

- Aucun des documents reçus ne considère d'autres mesures à mettre en place, tel un meilleur éclairage ou des approches concertées avec les autres intervenants du milieu.
- À partir des discussions avec des représentants du secteur « socio-communautaire » et des copies de correspondance remises par ceux-ci, il est possible de constater que le projet de caméra n'a pas fait l'objet de consultation auprès des organismes communautaires qui interviennent dans le secteur visé par le projet. De plus ces organismes disent craindre des impacts négatifs de la présence de caméras sur leur travail auprès des clientèles qu'ils desservent.

- Les organismes communautaires déplorent que les policiers affectés au Poste de quartier 21 ne reçoivent pas de formation afin de les rendre aptes à transiger avec les clientèles vulnérables propres au secteur, entre autres, toxicomanes et itinérants.

Conclusion préliminaire concernant les règles 1 et 2

- Les documents relatifs à la règle 1, remis à la Commission, présentent différents aspects de la criminalité rencontrée dans le secteur, notamment, dans la zone visée par le projet Robot-Cam. Toutefois, plusieurs types de délits sont pris en compte de façon agrégée dans les statistiques, de sorte qu'il est difficile d'évaluer l'impact éventuel des caméras sur les différents types de délits (infractions plus graves (ex. trafic) vs infractions mineures (ex. possession)). De plus, il n'y a pas de données sur des zones voisines non équipées de caméras qui permettraient d'établir, le cas échéant, l'existence d'un déplacement de la criminalité.

Les différents documents transmis à la Commission font état d'un certain nombre d'opérations réalisées par le SPVM, lesquelles ne semblent toutefois pas donner suite complètement aux recommandations énumérées dans le rapport produit conjointement par la STM et le SPVM en 2002, à savoir :

- *La présence policière de l'ouverture à la fermeture sept jours sur sept en uniforme aux endroits problématiques en partenariat avec les agents de surveillance de la STM afin de resserrer le contrôle social et de permettre le démantèlement de ce réseau de vente de stupéfiants.*
- *Opter pour des opérations quotidiennes (de midi à 1 h 30 du matin) plutôt que des opérations sporadiques qui ne donnent pas les résultats escomptés. Les opérations ad hoc n'ont qu'un effet à court terme puisqu'il n'y a pas de suivi. Il est nécessaire d'avoir une présence policière en tout temps.*
- *Utiliser la patrouille canine spécialisée en recherche de stupéfiants afin d'effectuer des recherches périphériques à la station pour localiser les stupéfiants, les « caches » de stupéfiants à l'intérieur et à l'extérieur de la station.*

Ces mesures ne semblent pas apparaître dans les différents rapports. L'utilisation sérieuse d'autres mesures n'est pas démontrée, ni d'ailleurs la concertation avec les organismes intervenant dans le milieu.

À la lumière de ce qui précède, le soussigné ne peut en arriver à la conclusion que les deux premières règles ont été respectées.

Règle 3 Lorsque requis, on devrait utiliser de tels appareils pour des époques, des moments ou des périodes limités (fêtes publiques, événements précis, période de l'année, heures du jour, etc.)

Un document a été transmis concernant cet aspect. Il s'agit d'une lettre conjointe de Newlogic et du CPCM adressée à la Commandante du PDQ 21.

Cette lettre précise que le projet est d'une durée de quatre mois, soit pour la période du 1^{er} mai au 31 août 2004.

Constats et analyse

- Les images captées étaient enregistrées 24 heures sur 24.
- Le 13 septembre dernier, à midi, les images captées par les caméras étaient toujours enregistrées. L'enregistrement a cessé le 13 en après-midi, après la visite du soussigné.

Conclusion préliminaire concernant la règle 3

- Le SPVM n'aurait pas respecté la date prévue de fin du projet de sorte que l'enregistrement des images a continué jusqu'au 13 septembre.
- Dans une étude menée en 2002 par le SPVM et la STM, et citée précédemment, la présence des revendeurs serait surtout remarquée entre midi et 1 h 30 du matin; rien n'explique pourquoi cette période n'a pas été retenue.

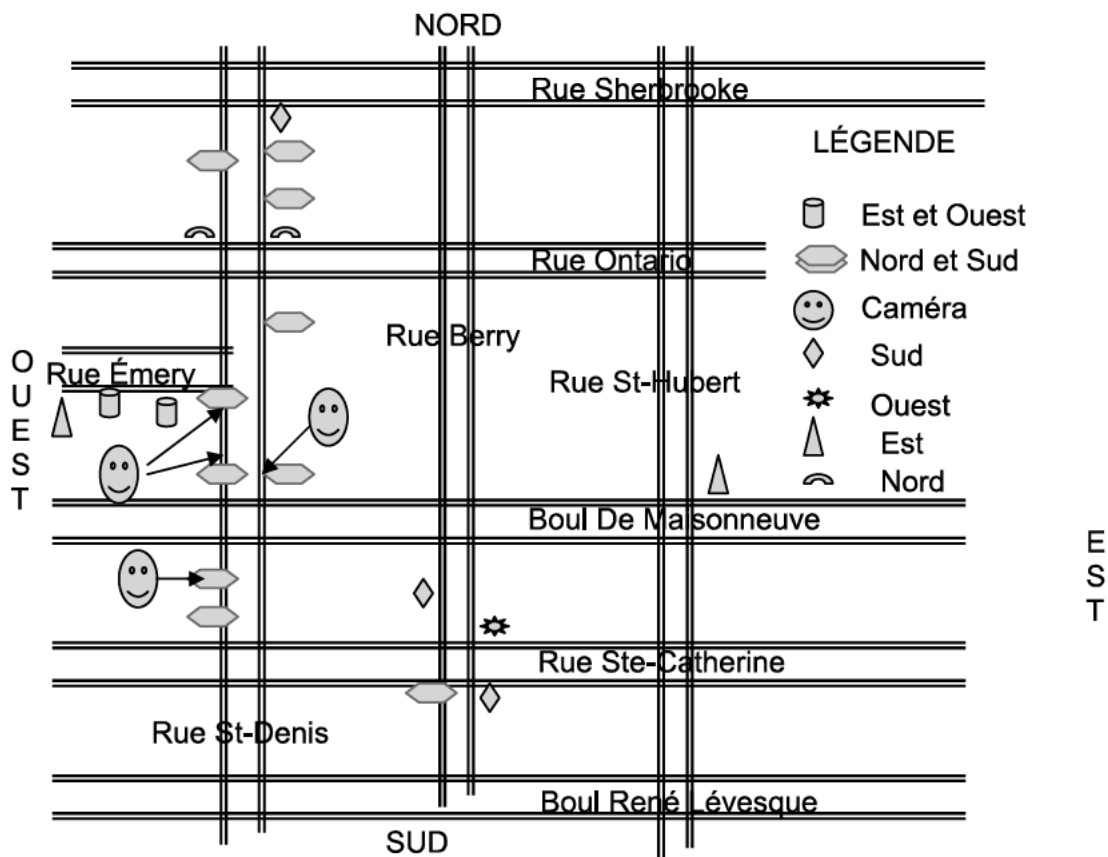
Règle 4. Le public visé par cette surveillance devrait en être informé par tout avis approprié : des renseignements et les coordonnées du propriétaire ou de l'utilisateur de l'équipement devraient être indiqués, par exemple, sur un écriteau.

Une copie d'un exemple d'affiche posée en vue d'informer le public qu'il y a surveillance par caméra a été transmise à la Commission. Cette affiche se lisait ainsi : « Surveillance par caméra sur cette rue ».

Constats et analyse

- Tel qu'illustré sur le diagramme ci-après, des affiches ont été posées sur les rues Saint-Denis, Émery, De Maisonneuve, Berri, Sainte-Catherine, et ce, même si la surveillance par caméras n'était effectuée que sur la rue Saint-Denis. Trente et une affiches ont été dénombrées par le soussigné.

- L'orientation de certaines des affiches laissait croire que des caméras étaient installées en aval ou en amont de ces affiches alors que ce n'était pas toujours le cas.
- Aucune affiche ne donnait les coordonnées du propriétaire ou de l'utilisateur de l'équipement à joindre en cas de nécessité, laissant plutôt place à l'identification des quatre partenaires : le Conseil d'administration pour la prévention du crime de Montréal, le SPVM, Bosch et Newlogic.



Conclusion préliminaire concernant la règle 4

- Des affiches étaient correctement posées.
- Plusieurs des affiches donnaient au public visé des avis inappropriés, car trop éloignées (telles que celle au coin De Maisonneuve et Saint-Hubert) ou dans la mauvaise direction (une personne se dirigeant vers le nord pourrait conclure de façon erronée, à la lecture de l'affiche posée au coin sud-est des rues Saint-Denis et Sherbrooke, que des caméras sont installées au nord de la rue Sherbrooke sur la rue Saint-Denis).

- Le message inscrit sur les affiches posées ne permettait pas aux citoyens de connaître les coordonnées du propriétaire ou de l'utilisateur.

Règle 5. L'équipement choisi ne retiendrait que les seuls renseignements nécessaires, par exemple : lorsque ces appareils fonctionneraient sous la surveillance immédiate d'une personne, celle-ci n'enregistrerait les images qu'en cas de délit. D'autre part, dans les situations où un enregistrement en continu serait requis, sa durée de conservation serait limitée.

Le SPVM a soumis la même lettre que celle décrite à la Règle 3. Les images captées sont enregistrées en continu 24 heures sur 24. L'agent qui est autorisé en vertu de ses fonctions à voir les images sur le moniteur n'a pas le mandat de surveiller continuellement les images captées. Les images devaient être conservées sept jours, sauf pour les cas de délit.

Constats et analyse

- Lors de la visite du 6 juillet 2004, le soussigné a constaté que ces enregistrements étaient conservés durant 14 jours. À la suite de ce constat, l'agent responsable au SPVM devait demander à la compagnie Newlogic Canada de ramener ce délai de conservation à sept jours. Une vérification ultérieure a permis de constater que la correction a été apportée.
- Depuis l'arrêt du serveur le 13 septembre, celui-ci contient toujours les enregistrements des sept derniers jours. Toutefois, ils ne sont pas accessibles, le serveur étant inactif.

Conclusion préliminaire concernant la règle 5

- Le SPVM avait fixé un délai de conservation. Toutefois le délai fixé n'a pas été respecté.
- Les enregistrements des sept derniers jours devraient être détruits.

Règle 6. Les caméras de surveillance ne devraient jamais être dirigées vers des endroits telles : fenêtres d'immeubles, salles de douches, de toilettes, d'essayage, etc.

La même lettre de la compagnie Newlogic a aussi été soumise pour cette règle.

Constats et analyse

- Les caméras utilisées peuvent pivoter de 360° et fournir des images agrandies (zoom avant). Ces mouvements ne peuvent se faire qu'à la demande expresse d'un opérateur, sinon, les caméras sont fixes.
- Lors de la visite du 13 septembre, le soussigné a constaté que l'une des caméras était dirigée vers le 2^e étage d'un édifice, et ce, depuis une date indéterminée.

Conclusion préliminaire concernant la règle 6

- L'une des caméras ne respectait pas la règle sans que l'on nous informe de la raison.

Règle 7. Les personnes désignées pour assurer le fonctionnement des appareils devraient être bien au fait des règles visant à protéger la vie privée. Il en serait de même, lorsque cela est requis des contractants embauchés en lieu et place des employés habituels.

Le SPVM a produit une note de service et un formulaire au sujet du respect de cette règle.

La note de service précise comment un enquêteur doit procéder afin d'avoir accès à des images enregistrées. Le formulaire contient une section qui constitue un suivi sur le résultat des images visionnées.

Constats et analyse

- Le même code d'utilisateur et le même mot de passe étaient utilisés par les deux policiers qui avaient droit d'accès au serveur.
- Les journaux transmis à la Commission sont partiels et ne permettent pas de confirmer les inscriptions manuelles faites au Registre².
- Ces journaux, bien qu'ils indiquent le code d'utilisateur et les mots de passe, ne permettent pas de préciser laquelle des personnes autorisées a vraiment consulté les images.
- Bien que certains processus aient été mis en place, nous n'avons pas reçu d'indication quant à la formation fournie aux personnes concernées. Il en est de même pour les contractants.

Conclusion préliminaire concernant la règle 7

² Les démarches ont été infructueuses auprès de Newlogic pour obtenir des précisions.

- On ne peut conclure que cette règle a été respectée puisque aucun document relatif à la formation fournie aux personnes concernées n'a été fourni.

Règle 8. Des règles précises de conservation des enregistrements devraient encadrer la gestion des renseignements recueillis. L'accès, à l'intérieur de l'organisme ou de l'entreprise, devrait être limité.

Ce sont les mêmes documents que pour la Règle 7 qui ont été remis avec, en plus, copie du Registre des demandes d'images. La note de service précise que « *la rétention des images est de sept jours seulement* ».

Pour toute consultation d'images ou accès au serveur, un registre est complété pour y préciser l'objet de ces accès ou consultations. Pour toute la période du projet, il y aurait eu 18 accès ou consultations dont cinq semblaient être pour des fins d'enquêtes.

Constats et analyse

- Le PC était dans un casier barré.
- Un registre semble avoir été complété pour chaque consultation.
- Le 13 septembre, le soussigné a pu constater que la détention avait été ramenée à sept jours. Les sept derniers jours sont toujours sur le serveur.
- L'accès aux enregistrements à l'intérieur du SPVM est limité puisque, pour avoir accès à un extrait d'enregistrement, un policier doit compléter un formulaire sur lequel il doit, entre autres, s'identifier et inscrire un numéro d'événement.
- Le Registre des demandes d'images qui a été complété a permis de connaître, entre autres, la date et la nature des demandes de visionnement effectuées.

Conclusion préliminaire concernant la règle 8

- L'accès à l'intérieur du SPVM semble être limité.
- Par ailleurs, les règles de conservation, bien que correctement définies, ne sont toutefois pas adéquatement appliquées.

Règle 9. Les droits d'accès et de rectification devraient être reconnus à toutes les personnes visées par les enregistrements.

Le document déposé précise que toute demande doit être adressée au bureau d'accès à l'information du SPVM.

Constats et analyse

- Tel que mentionné précédemment à la règle 4, la personne visée par l'enregistrement n'est pas informée de ses droits d'accès et de rectification.
- Par ailleurs, selon les précisions obtenues, si une personne visée par un enregistrement demande accès aux images qui la concernent, elle ne pourrait les obtenir si ces images divulguaient des images sur d'autres personnes.

Conclusion préliminaire concernant la règle 9

- Le droit d'accès est, à toutes fins pratiques, inexistant; la mise en place d'un mécanisme permettant d'oblitérer les images des autres personnes apparaissant sur l'enregistrement permettrait de corriger cette situation

Règle 10. Une évaluation de l'utilisation de la technologie et de ses effets devrait être menée régulièrement.

Le document déposé mentionne que les 1^{er} juin et 31 août une évaluation de l'utilisation de la technologie serait effectuée.

Par ailleurs, à la section 4 des documents reçus, se retrouve un « Sommaire du processus d'évaluation » (annexe 3). Ce « Sommaire » précise que la méthodologie d'analyse comportera une collecte d'informations quantitatives et qualitatives qui portera sur :

- les efforts consentis;
- la conformité quant à l'utilisation de la vidéosurveillance;
- l'augmentation du sentiment de sécurité et de la qualité de vie;
- le contrôle et la prévention de la criminalité.

Constats et analyse

- Le rapport d'évaluation annoncé par le SPVM est prévu pour la fin d'octobre 2004. Cette évaluation serait menée à l'interne du SPVM par le Service de la planification stratégique et budgétaire en collaboration avec le Conseil d'administration pour la prévention du crime de Montréal.

- Lors de discussions, le soussigné a noté que le processus d'évaluation initialement prévu pourrait être modifié. En conséquence, il est difficile d'apprécier la méthode proposée, ne sachant pas quels paramètres seraient utilisés.
- Tel que mentionné précédemment, il y aurait eu 18 accès ou consultations d'images dont cinq semblaient être pour des fins d'enquêtes. Toutefois, aucune de ces consultations n'aurait permis d'identifier un suspect, de déposer des accusations criminelles ou s'avérerait nécessaire à une cause.
- Le SPVM ne semble pas avoir donné suite aux demandes de la Table de concertation du faubourg Saint-Laurent, d'une part, de confier l'évaluation à un tiers et, d'autre part, d'associer les principaux acteurs du quartier à cette évaluation.

Conclusion préliminaire concernant la règle 10

- En attente du rapport d'évaluation.

4. CONCLUSION PRÉLIMINAIRE GÉNÉRALE

La situation vécue au centre-ville de Montréal en ce qui a trait, entre autres, à la drogue, la violence, la prostitution et l'itinérance représente des indices d'un malaise social qui doit, à juste titre, interpeller les organismes concernés. Les moyens à privilégier pour assurer une forme de « paix sociale » peuvent différer selon les objectifs poursuivis. Veut-on travailler sur les sources du problème, veut-on réduire les manifestations de celui-ci ou veut-on tout simplement ne pas l'avoir dans sa cour?

De son mandat de voir à l'application de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, la Commission a, entre autres, à s'assurer que les renseignements colligés par les organismes publics sont des renseignements qui leur sont nécessaires.

Tel que mentionné précédemment en conclusion préliminaire concernant les règles 1 et 2, les documents remis à la Commission présentent différents aspects de la criminalité rencontrée dans le secteur, notamment, dans la zone visée par le projet Robot-Cam. Toutefois, plusieurs types de délits sont pris en compte de façon agrégée dans les statistiques, de sorte qu'il est difficile d'évaluer l'impact éventuel des caméras sur les différents types de délits (sur des infractions plus graves (ex. trafic) et sur des infractions mineures (ex. possession)). De plus, il n'y a pas de données sur des zones voisines non équipées de caméras qui permettraient d'établir, le cas échéant, l'existence d'un déplacement de la criminalité.

Les documents reçus font également état d'un certain nombre d'opérations réalisées par le SPVM, lesquelles ne semblent toutefois pas donner suite complètement aux

recommandations énumérées dans le rapport produit conjointement par la STM et le SPVM en 2002, lequel préconisait, entre autres :

« [...] une présence policière de l'ouverture à la fermeture sept jours sur sept en uniforme aux endroits problématiques en partenariat avec les agents de surveillance de la STM afin de resserrer le contrôle social et de permettre le démantèlement de ce réseau de vente de stupéfiants,

opter pour des opérations quotidiennes (de midi à 1 h 30 du matin) plutôt que des opérations sporadiques qui ne donnent pas les résultats escomptés. Les opérations ad hoc n'ont qu'un effet à court terme puisqu'il n'y a pas de suivi. Il est nécessaire d'avoir une présence policière en tout temps,

utiliser la patrouille canine spécialisée en recherche de stupéfiants afin d'effectuer des recherches périphériques à la station pour localiser les stupéfiants, les « caches » de stupéfiants à l'intérieur et à l'extérieur de la station.,

[...]. »

L'utilisation sérieuse de ces mesures ne semble pas apparaître dans les différents rapports. Par ailleurs, le projet n'a pas fait l'objet de consultation auprès des organismes communautaires qui interviennent dans le secteur visé.

Les documents soumis à la Commission dans le cadre du présent dossier ne font pas état des ressources qui auraient été consenties tout particulièrement par le SPVM pour enrayer le problème de la drogue dans le secteur concerné avant de recourir à la surveillance par caméras (sur le site Internet du SPVM, il est possible de constater que 10 effectifs supplémentaires auraient été consentis depuis le début de 2004). Les documents reçus concernant différentes opérations menées par le Poste de quartier 21 depuis le début de l'année 2000 font par ailleurs état de bilans positifs.

De plus, sous certains aspects, les « Règles minimales d'utilisation des caméras de surveillance » ne semblent pas avoir été respectées.

Enfin, comme le processus d'évaluation transmis pourrait être modifié, le soussigné ne peut apprécier la méthode proposée, ne sachant pas quels paramètres seraient utilisés. Les demandes transmises au SPVM de confier l'évaluation à un tiers indépendant et d'associer les principaux acteurs du quartier à cette évaluation ne semblent pas avoir de suite.

Le SPVM et les gens d'affaires rencontrés étaient d'avis que la présence de caméras est nécessaire. A-t-on fait la démonstration que tous les autres moyens avaient été essayés? Il semble que l'alternative d'une présence policière rapprochée et constante et/ou d'un

éclairage plus important et/ou d'une concertation plus grande avec les ressources oeuvrant dans ce milieu n'aient pas été utilisées.

Comme le soulignait dans un rapport d'enquête³ l'ancien Commissaire à l'information et à la vie privée de la Colombie Britannique, M. David H. Flaherty, le danger ne réside pas dans la technologie mais dans la tendance actuelle de prendre cette technologie comme LA solution. On ne pense pas au droit de l'individu de pouvoir être libre dans ses mouvements.

Considérant les documents soumis, le soussigné est d'avis que le SPVM, avant d'assujettir toutes les personnes passant entre le 1300 et le 1700, rue Saint-Denis à une surveillance de tout instant, aurait dû considérer des moyens autres qui lui étaient proposés pour prévenir le crime. En conséquence, la nécessité de recourir aux caméras de surveillance n'apparaît pas démontrée aux yeux du soussigné.

5. RECOMMANDATION

Le soussigné recommande à la Commission de transmettre au maire de Montréal et à la responsable de l'accès du SPVM copie du rapport préliminaire d'enquête afin de leur demander leurs commentaires d'ici le 26 novembre 2004.

En réponse au « *Rapport préliminaire d'enquête concernant l'installation de caméras de surveillance par le Service de police de la Ville de Montréal* », le SPVM a transmis à la Commission deux documents. Le premier, reçu le 26 novembre 2004, est intitulé « *Commentaires du Service de police de la Ville de Montréal sur le Rapport préliminaire de la Commission d'accès à l'information concernant le projet Robot-Cam (dossier 04 06 07)* ». Le second, dont la Commission n'a pu prendre connaissance que le 13 décembre, est intitulé « *Projet Robot-Cam Rapport d'évaluation.* » Ces deux documents, annexés au présent Rapport final d'enquête (annexes 4 et 5), ont fait l'objet d'une analyse approfondie du soussigné et c'est pourquoi il apparaît opportun d'apporter des précisions sur certains aspects des commentaires reçus du SPVM.

6- ANALYSE DES COMMENTAIRES

6.1- concernant le document « *Commentaires du Service de police de la Ville de Montréal sur le Rapport préliminaire de la Commission d'accès à l'information concernant le projet Robot-Cam* »

6.1.1 en regard de la section « Mise en contexte »

³ Investigation Report, Video Surveillance by Public Bodies: a discussion. March 31, 1998.

1^{er} extrait des commentaires du SPVM :

Page 1, 2^e paragraphe :

« La consultation publique tenue par la Commission a démontré que, depuis plusieurs années, des centaines voire des milliers de caméras sont installées dans les endroits publics un peu partout au Québec, en permanence et souvent à l'insu des citoyens [...] »

Page 2, 1^{er} paragraphe :

« [...] Or, tous ces organismes publics qui installent des caméras de surveillance dans les endroits publics sont assujettis, comme les corps de police, à la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels, notamment à la règle leur interdisant de recueillir des renseignements personnels, à moins que ces renseignements ne soient nécessaires, c'est-à-dire essentiels à leur mission (art. 64 de la Loi). La vidéosurveillance avec enregistrement est-elle essentielle à chacune de leur mission respective ? Respectent-ils les dix règles énoncées par la Commission? Il ne nous appartient pas d'en juger, mais qu'il nous soit permis d'en douter. »

Commentaires de l'analyste :

- La consultation menée par la Commission a effectivement permis de constater que beaucoup de caméras sont en place, dont un certain nombre dans des endroits publics⁴. De ce nombre, les caméras ayant pour objectif de capter des images de personnes passant sur la rue sont toutefois peu nombreuses.
- Il est possible que certaines des caméras installées dans des lieux publics ne respectent pas toutes les règles émises par la Commission. Dans le cas présent, avant la réalisation du projet, le SPVM avait affiché publiquement que son projet respecterait les règles de la Commission. La Commission privilégie notamment l'évaluation des projets d'importance, tels que celui sur la rue Saint-Denis, d'autant plus que certains extraits laissent à penser que ce projet serait le précurseur de plusieurs autres. C'est du moins ce que laisse entendre le document « PRISE DE DÉCISION - PROJET ROBOT-CAM » préparé par le commandant du Poste de quartier 21 et présenté le 26 mars 2004 à la Commission de la sécurité publique, où il

⁴ Dans le Bilan des consultations publiques publiées par la Commission en avril 2004, on peut relever à la page 9 que : « Un lieu public désigne donc un espace qui relève du domaine public ou un espace sur lequel l'État ou l'une de ses composantes exerce un contrôle. » et, plus loin : « Le caractère public du lieu découle de son accessibilité orientée vers l'ensemble d'une collectivité. ».

est possible de lire dans la section 1. OBJECTIF DU PROJET, au dernier paragraphe de la page 2 :

« Afin de mettre en place un tel projet, il est indispensable pour le SPVM de s'associer avec un partenaire pour effectuer une évaluation des endroits les plus susceptibles de répondre aux objectifs du projet. Ce même partenaire s'assurera de fournir les caméras pour la durée du projet pilote. Une évaluation des impacts nous sera également fournie par l'organisme qui permettra de poursuivre d'éventuels projets similaires. »

(le souligné est nôtre)

2^e extrait des commentaires du SPVM :

Page 2, 3^e paragraphe :

« [...] La vidéosurveillance, telle que circonscrite dans le projet Robot-Cam, porte-t-elle atteinte à la vie privée des gens ? En installant ces caméras de surveillance, le SPVM a-t-il recueilli des renseignements qui n'étaient pas utiles à sa mission? [...] »

(le souligné est nôtre)

Commentaires de l'analyste :

- Le SPVM pose effectivement deux questions importantes qui peuvent toutefois trouver un complément avec les questions soulevées dans l'avis juridique préparé par M^e Suzanne Bousquet, chef de service, Service des affaires juridiques, SPVM, le 12 septembre 2003 (voir l'extrait cité à la page 8 du présent rapport).
- La Loi sur l'accès utilise le mot « nécessaire » plutôt que « utile ». L'analyse effectuée par un organisme public avant de recueillir un renseignement doit se faire à partir de la nécessité du renseignement et non de son utilité.

3^e extrait des commentaires du SPVM :

Page 2, dernier paragraphe :

« [...] les tribunaux canadiens ont examiné cette question à maintes reprises et ils ont reconnu que les agents de la paix avaient le pouvoir d'installer des caméras cachées sur le domaine public, sans

autorisation judiciaire préalable. À tour de rôle, les cours d'appel du Québec et des autres provinces ont conclu que, dans les endroits publics, l'expectative de vie privée des gens sur leur image était réduite, voire même inexistante. La jurisprudence a même reconnu que les corps de police pouvaient photographier les criminels sur la rue aux seules fins de mettre à jour leurs banques de renseignements. »
(le souligné est nôtre)

Commentaires de l'analyste :

- Les jurisprudences citées par le SPVM concernent des prises de photos ou de vidéo, sur une base temporaire et pour des événements ciblés, de suspects ou de criminels (pris sur le fait dans la plupart des cas). Ce sont des situations différentes du projet Robot-Cam où il y a collecte de renseignements personnels sur toute personne qui circule dans le secteur. Ainsi, cette cueillette ne se limite pas aux actes criminels mais va jusqu'à inclure la notion d'incivilité. On ne peut comparer l'installation d'une surveillance vidéo ciblée et celle visant tous les passants sur une rue dans l'attente d'un geste d'incivilité.

- La Cour suprême du Canada rappelait dans l'arrêt Duarte :

« [...] Ce n'est pas nier qu'il est d'importance vitale pour les organismes chargés de l'application des lois d'être en mesure de recourir à la surveillance électronique dans leurs enquêtes sur le crime. La surveillance électronique joue un rôle indispensable dans la découverte d'opérations criminelles complexes. Son utilité dans les enquêtes en matière de stupéfiants, par exemple, a été maintes fois confirmée. Mais, pour les raisons déjà évoquées, il est inadmissible dans une société libre que les organes de l'État puissent se servir de cette technologie à leur seule discrétion. Le péril pour la vie privée serait tout à fait inacceptable. [...] »

- Dans l'avis juridique préparé par M^e Bousquet (cité au commentaire précédent), il est précisé que le projet Robot-Cam ne vise pas à recueillir une preuve ou, encore, à identifier les trafiquants ou les consommateurs de stupéfiants, ni les voleurs dont la présence a augmenté dans le secteur visé, mais « *vise essentiellement à prévenir le crime, l'idée étant qu'en se sachant observés et même filmés par des caméras de surveillance, les revendeurs de stupéfiants quitteront le quartier* ». On ne connaît pas la position que prendraient les tribunaux sur ce sujet.

4^e extrait des commentaires du SPVM :

Page 3, 3^e paragraphe :

« Premièrement, comment la Commission peut-elle nous reprocher et nous déconseiller une technique policière à laquelle les tribunaux criminels nous encouragent de recourir, en nous enseignant que cette technique ne porte pas atteinte à la vie privée des gens. »

Commentaires de l'analyste :

- Il n'est pas précisé dans quel cas les tribunaux encouragent cette pratique.
- Dans les cas où il y a eu des autorisations accordées par les tribunaux, il y avait des motifs raisonnables et probables de croire que des actes répréhensibles étaient commis.
- Si les tribunaux ont accepté des preuves vidéo et photos de criminels, voire de suspects, il n'a pas été démontré qu'ils considéraient comme légalement acceptable de recueillir des images tous azimuts qui auraient pour objectif de décourager des revendeurs de stupéfiants. Il s'agit d'apprécier au mérite la nécessité de la cueillette des renseignements, chaque cas demeurant un cas d'espèce.

5^e extrait des commentaires du SPVM :

Page 3, dernier paragraphe :

« [...] La Cour suprême du Canada a même reconnu aux policiers le pouvoir de « tester la vertu des gens » qui se trouvent dans un endroit criminogène, en fournissant à toute personne qui s'y trouve l'occasion de commettre un crime, peu importe qu'ils la soupçonnent ou non de le commettre. [...] »⁵

Commentaires de l'analyste :

- Il faut apporter les nuances nécessaires entre la situation visant à « tester la vertu d'une personne » et celle de recueillir des renseignements sur toutes les personnes circulant sur une rue par l'enregistrement d'images.

⁵ Le soussigné comprend que le SPVM réfère aux décisions *R. c. Barnes*, [1991] 1 R.C.S. 449; *R. c. Mack*, [1998] 2 R.C.S. 903.

6^e extrait des commentaires du SPVM :

Page 4, 3^e paragraphe :

« [...] *Deuxièmement, la conclusion générale à laquelle en arrive l'enquêteur de la Commission nous laisse perplexes, puisqu'il nous propose « l'utilisation sérieuse » d'autres techniques d'enquête, notamment l'alternative d'une présence policière rapprochée et constante, avec chiens renifleurs en laisse. À notre avis, cette solution de rechange est beaucoup plus intrusive et irrespectueuse des droits individuels que la présence de caméras qui, faut-il le rappeler, n'a pas empêché les gens d'emprunter la rue Saint-Denis en grand nombre au cours de l'été.* [...] »

Commentaires de l'analyste :

- Il faut rappeler que les alternatives présentées dans le cadre du Rapport préliminaire étaient tirées du document « *Analyse du phénomène de la vente de stupéfiants à la station de métro BERRI-UQAM* », produit en février 2002 par la Division de la surveillance de la Société des transports de Montréal (STM) et la Division du renseignement, Module coordination transport en commun du SPVM.
- Il n'est pas démontré que la présence d'un policier constitue une « [...] *solution de rechange [...] beaucoup plus intrusive et irrespectueuse des droits individuels que la présence de caméras* ».
- Le fait que les personnes aient continué à fréquenter le secteur de la rue Saint-Denis ne constitue pas en soi une démonstration que la présence de caméras est considérée comme moins intrusive.

7^e extrait des commentaires du SPVM :

Page 4, dernier paragraphe :

« [...] *Troisièmement, dans l'implantation du projet Robot-Cam, le SPVM s'est imposé un encadrement très strict auquel les conclusions de l'enquêteur de la Commission ne rendent pas justice. De fait, le SPVM est probablement le premier corps de police au Québec à mettre sur pied un projet de vidéosurveillance en tenant compte des Règles d'utilisation de la vidéosurveillance avec enregistrement dans les lieux publics par les organismes publics. Le SPVM ne les a*

peut-être pas toutes respectées à la lettre, mais il ne s'attendait pas au diagnostic qui a été posé.

[...] »

(Le souligné est nôtre)

Commentaires de l'analyste :

- Le soussigné a considéré les mesures effectivement prises pour évaluer si les règles minimales ont été respectées. Par ailleurs, le SPVM reconnaît ne pas avoir respecté toutes les règles.

6.1.2 en regard de la mise en application des règles

Règle 1 : Une étude des risques et des dangers ainsi qu'une analyse de la criminalité, menée au besoin de concert avec les assureurs ou les corps policiers, devraient être réalisées avant de retenir ce moyen comme outil de surveillance.

Extrait des commentaires du SPVM :

« [...] Par ailleurs, les enquêtes effectuées par les policiers du Module moralité, alcool et stupéfiants (MAS) démontrent le caractère exceptionnel de ce secteur où la vente de stupéfiants n'a jamais cessé, et ce, malgré les nombreux projets mis sur pied par les escouades spécialisées, malgré la présence de policiers des groupes d'intervention locale (GIL), malgré les arrestations et perquisitions nombreuses. Le trafic de stupéfiants dans le secteur de la rue Saint-Denis est comme une hydre : dès que vous lui coupez la tête, une autre réapparaît. Le problème à régler est donc clairement identifié, circonscrit et récurrent et l'endroit ciblé est un endroit criminogène, s'il en est un.

[...] »

Commentaires de l'analyste :

- Le fait que le secteur connaît des problèmes n'a pas été contesté dans le rapport préliminaire. Toutefois, les précisions additionnelles apportées par le SPVM ne permettent pas de modifier la conclusion du Rapport préliminaire en regard de la règle 1, à savoir :

« [...] Les documents relatifs à la règle 1, remis à la Commission, présentent différents aspects de la criminalité rencontrée dans le secteur, notamment, dans la zone visée par le projet Robot-Cam. Toutefois, plusieurs types de délits sont pris en compte de façon agrégée dans les statistiques, de sorte qu'il est difficile d'évaluer l'impact éventuel des caméras sur les différents types de délits (infractions plus graves (ex. trafic) vs infractions mineures (ex. possession)). De plus, il n'y a pas de données sur des zones voisines non équipées de caméras qui permettraient d'établir, le cas échéant, l'existence d'un déplacement de la criminalité [...] »

- La documentation fournie par le SPVM permet de situer la problématique. Toutefois, malgré les commentaires fournis par le SPVM, le soussigné maintient que les études et analyses fournies à la Commission ne contiennent pas les précisions suffisantes pour justifier le recours aux caméras ni pour apprécier l'impact du projet pilote sur l'endroit ciblé. En effet, les documents transmis à la Commission en mai 2004 font état de diminutions des infractions relatives aux stupéfiants dans le secteur visé à la suite des différents projets mis en place précédemment. Dans pareil contexte, il apparaît difficile de comprendre pourquoi il faudrait installer des caméras pour réduire ce type d'infraction qui était déjà considéré en régression à la fin des projets mis en place.
- Il y a un manque de continuité dans les indicateurs. En effet, les indicateurs diffèrent d'une intervention à l'autre de sorte qu'il est impossible de faire une évaluation juste.
- Depuis 20 ans, il a été démontré que les interventions ponctuelles ont connu des succès. En quoi la vidéosurveillance a-t-elle amélioré la situation?
- Les demandes d'intervention provenant d'un groupe de pression ou d'individus ne constituent pas des raisons pour ne pas respecter les règles relatives à la protection des renseignements personnels.

Règle 2 : Un examen de solutions alternatives à l'utilisation de telles caméras, moins invasives de la vie privée, devrait être dirigé.

Extrait des commentaires du SPVM :

« [...] »

*Dans le même ordre d'idée, il y a lieu de se demander ce qui porte le plus atteinte à la quiétude des gens : une musique à tue-tête que doivent supporter tous les commerçants et travailleurs d'un secteur, un éclairage non conforme aux règles de sécurité et d'esthétisme dictées par l'arrondissement Ville-Marie, une présence policière massive et intimidante. Ces solutions alternatives ne portent-elles pas tout autant atteinte au droit des citoyens d'être à l'abri de l'intrusion de l'État dans leur vie. Les citoyens ne préfèrent-ils pas la présence de caméras de surveillance à cet État policier que nous propose la Commission.
[...] »*

Commentaires de l'analyste :

- Plusieurs études ont reconnu qu'un meilleur éclairage était une méthode efficace de réduction de la criminalité. Face à ce constat, on peut se questionner quant à la priorité donnée aux règles d'esthétisme plutôt qu'à la protection des renseignements personnels.
- Le Rapport préliminaire n'a jamais fait mention qu'une *présence policière massive et intimidante* était requise. D'ailleurs, selon le soussigné et une revue de littérature consultée sur le sujet, l'État policier peut se sentir avec la présence de caméras de surveillance réparties dans différents secteurs d'une ville. Concernant la référence à l'utilisation de l'escouade canine et la présence policière continue dans le secteur, le soussigné n'a fait que reprendre, dans le Rapport préliminaire, les recommandations produites dans un rapport conjoint SPVM et STM en 2002.
- Les tribunaux balisent les opérations policières, notamment, en acceptant ou en refusant des preuves ou des comportements policiers. De même, la Commission a pour mandat de s'assurer que la collecte de données personnelles, leur traitement et leur conservation respectent la protection des renseignements personnels face aux pouvoirs grandissants de l'État.
- Le soussigné comprend que les autres intervenants du milieu social n'ont pas été sollicités de façon formelle pour examiner et implanter des solutions alternatives. Tel que déjà mentionné aux pages 12 et 13 du présent rapport, le SPVM n'apporte aucune précision sur l'absence de concertation avec les autres intervenants du milieu.
- À l'exception du projet JONC qui n'a pas été mentionné dans les documents initialement transmis à la Commission, toutes les autres solutions énumérées dans les commentaires du SPVM ont été mentionnées dans le Rapport préliminaire.
- Entre le 1^{er} mai et le 31 août 2004, le nombre de postes de policiers comblés n'a été que de 96 sur les 118 alloués au PDQ 21⁶. L'impact de ressources additionnelles sur

⁶ Pour les données concernant les mois précédents, voir la page 12 du présent rapport.

les besoins de sécurité n'a pu être évalué puisque cette possibilité ne s'est pas matérialisée.

- Le SPVM est également muet sur la possibilité de recourir à des approches concertées avec les autres intervenants du milieu ainsi que sur le fait que les policiers affectés au Poste de quartier 21 ne reçoivent pas de formation afin de les rendre aptes à transiger avec les clientèles vulnérables propres au secteur, entre autres, toxicomanes et itinérants.

Règle 3 : Lorsque requis, on devrait utiliser de tels appareils pour des époques, des moments ou des périodes limités (fêtes publiques, événements précis, période de l'année, heures du jour, etc.)

Extraits des commentaires du SPVM :

« [...] »

Pourquoi avoir enregistré les images 24 heures sur 24 plutôt qu'entre midi et 1 h 30 du matin, comme le suggère l'enquêteur de la Commission ? En fait, l'étude à laquelle il fait référence ne concerne que les édicules du métro. Or, comme chacun le sait, la rue Saint-Denis est grouillante de vie 24 heures sur 24 pendant l'été et les revendeurs de stupéfiants y sont toujours présents, que le métro ait cessé ses activités ou non.

[...]

Pourquoi donc les caméras n'ont-elles pas cessé de fonctionner à la date prévue ? De fait, la compagnie Newlogic Canada a dû attendre le retour d'Afrique de son expert-informaticien pour désactiver ses caméras de surveillance. [...] »

Commentaires de l'analyste :

- Le soussigné comprend des commentaires du SPVM que l'étude qu'ils ont fournie doit être prise avec réserve puisqu'elle ne concernerait pas le secteur visé. Il faut toutefois rappeler, et tel que mentionné par le SPVM, que les entrées des édicules du métro, situés sur la rue Saint-Denis, entre autres, sont des lieux de prédilection pour les revendeurs de stupéfiants, d'où la pertinence de l'étude et de ses conclusions dans le présent rapport.
- Le SPVM ne s'est pas assuré que la date de fin du projet était respectée. En effet, il semble que les mesures prises pour assurer le respect de cette règle étaient à tout le moins précaires puisqu'elles ne reposaient que sur une seule personne, employée par un tiers, Newlogic.

- Le SPVM nous confirme que cette règle n'a pas été respectée.

Règle 4 : Le public visé par cette surveillance devrait en être informé par tout avis approprié : des renseignements et les coordonnées du propriétaire ou de l'utilisateur de l'équipement devraient être indiqués, par exemple, sur un écriteau.

Extraits des commentaires du SPVM :

« [...] »

Tout cela étant dit, il nous apparaît important de préciser qu'en vertu de règles bien enchâssées dans le droit criminel, le SPVM n'était pas tenu de respecter cette règle. En effet, dans ce secteur reconnu comme un endroit de prédilection pour le trafic de stupéfiants, le SPVM a le pouvoir d'installer des caméras de surveillance subrepticement, sans aucune autorisation judiciaire préalable. Qui plus est, dans cet endroit criminogène, il peut fournir à n'importe laquelle des personnes qui s'y trouvent l'occasion de commettre l'infraction de trafic. Dans ce contexte, les quatre caméras de surveillance annoncées par 300 affiches paraissent presque anodines. »

(le souligné est nôtre)

Commentaires de l'analyste:

- Les règles émises par la Commission ne visent que les caméras de surveillance et non celles utilisées ponctuellement dans les cas d'enquête. Et comme ce sont des caméras de surveillance qui ont été installées, la règle demandait clairement que les coordonnées du propriétaire ou de l'utilisateur soient indiquées. Aucune précision n'est fournie pour expliquer pourquoi cette règle n'a pas été respectée.
- Notons que le nombre d'affiches repérées le jour de la vérification par le soussigné (31) ne correspond pas au chiffre avancé par le SPVM (300).

Règle 5 L'équipement choisi ne retiendrait que les seuls renseignements nécessaires, par exemple : lorsque ces appareils fonctionneraient sous la surveillance immédiate d'une personne, celle-ci n'enregistrerait les images qu'en cas de délit. D'autre part, dans les situations où un enregistrement en continu serait requis, sa durée de conservation serait limitée.

Extraits des commentaires du SPVM :

« [...]

Pourquoi le fournisseur Newlogic Canada n'a-t-il pas respecté ce délai, tel que convenu ? Comme nous l'ont expliqué les responsables de la compagnie, la période de conservation des images a été programmée informatiquement pour quatre caméras. Or, dans les faits, deux caméras seulement ont été installées le 31 mai, les deux autres ayant été ajoutées à la mi-juillet. Par inadvertance, le fournisseur a omis de modifier les paramètres dans le programme de conservation des images. Parce que ces corrections n'ont pas été apportées, le délai de conservation est passé automatiquement à quatorze jours, et ce, à cause d'une formule mathématique incompréhensible pour un profane. »

(le souligné est nôtre)

Commentaires de l'analyste :

- Les dates d'installation des caméras mentionnées ne coïncident pas avec les constats effectués par le soussigné le 6 juillet, alors accompagné d'un autre enquêteur de la Commission, où il a été possible de constater que les quatre caméras étaient en fonction.
- Il était de la responsabilité du SPVM de s'assurer que le délai de conservation était respecté.
- Le SPVM explique le non-respect du délai en alléguant :

« [...]

Par ailleurs, bien que le SPVM ait mis un terme au projet Robot-Cam le 31 août 2004 et débranché son serveur, comme convenu, les caméras ont continué d'enregistrer des images sans que le SPVM le sache (voir les commentaires de la page 7). Mais comme le constate l'enquêteur, ces images lui étaient inaccessibles, puisque son serveur était débranché. »

- Le serveur ne pouvait pas être débranché le 31 août, puisque lors de notre visite le 13 septembre, nous avons constaté que les images captées par les caméras entre le 6 et le 13 septembre étaient enregistrées et accessibles sur le serveur. Ce qui a pu être débranché le 31 août, c'est le poste de travail à partir duquel il était possible au SPVM d'avoir accès au serveur.

De plus, comment le SPVM peut-il prétendre que :

« [...]

Il est regrettable que les délais que s'était imposé le Service n'aient pas été respectés à la lettre, mais n'est-ce pas précisément la raison d'être de tout projet pilote, c'est-à-dire identifier les irritants d'un système et les corriger avant de l'implanter de façon définitive. »

alors que, dans ses commentaires sur la règle 3, il mentionne :

« [...] »

Dans les faits, les caméras ont continué d'enregistrer des images jusqu'au 13 septembre, mais sans que le SPVM le sache. En effet, n'eût été de la curiosité de l'enquêteur de la Commission qui a demandé que tout le système soit remis en marche au moment de sa visite inopinée du 13 septembre, alors que le serveur du SPVM était débranché depuis le 31 août, nous n'aurions jamais su que les caméras continuaient d'emmagasiner des images.

[...] »

Règle 6 : Les caméras de surveillance ne devraient jamais être dirigées vers des endroits, telles : fenêtres d'immeubles, salles de douches, de toilettes, d'essayage, etc.

Extraits des commentaires du SPVM :

« [...] »

Quoi qu'il en soit, il ne faut pas perdre de vue que ces caméras de surveillance ne faisaient, en somme, que regarder et voir ce que tout policier ou passant pouvait voir de ses propres yeux. Que le regard de cette caméra se soit posé sur un mur, de la même façon qu'un passant regarde à l'occasion les façades des édifices ou les devantures des magasins, ne constitue pas une intrusion dans la vie privée des gens.

[...] »

Bref, l'État ne porte pas atteinte à la vie privée des gens lorsqu'il dirige une caméra vers le mur d'un édifice, dans la mesure où cette caméra ne capte pas au moyen d'un « zoom » ce qui se passe de l'autre côté d'une fenêtre. Le 13 septembre, lorsque l'enquêteur a constaté l'anomalie, les équipements du SPVM étaient débranchés depuis un bon moment. Par conséquent, nous ne saurons jamais ce que cette caméra voyait, puisque personne n'était derrière elle pour regarder.

[...] »

Commentaires de l'analyste :

- Dans les faits, la caméra était dirigée vers les fenêtres et la terrasse d'un 2^e étage.
- Le fait que l'une des caméras était dirigée vers le 2^e étage d'un édifice ne peut contribuer à l'atteinte d'un objectif avancé pour justifier le projet Robot-Cam, soit de décourager la présence de revendeurs de drogue sur la rue.
- Le soussigné a pu constater lui-même qu'il était possible, à partir du poste installé au SPVM, de diriger les caméras dans la direction désirée ou de procéder à l'agrandissement désiré de l'image captée.
- Même si le poste du SPVM relié au serveur était débranché depuis le 31 août, le serveur relié aux caméras était en fonction et conservait les images captées depuis le 6 septembre.

Règle 7 : Les personnes désignées pour assurer le fonctionnement des appareils devraient être bien au fait des règles visant à protéger la vie privée. Il en serait de même, lorsque cela est requis des contractants embauchés en lieu et place des employés habituels.

Extrait des commentaires du SPVM :

*« Pour éviter toute manipulation, modification ou destruction non autorisée, le SPVM a attribué un code d'accès à ces deux policiers qu'ils ont inscrit informatiquement chaque fois qu'ils ont mis en marche le serveur.
[...] »*

Commentaires de l'analyste :

- Le Rapport préliminaire relevait entre autres que :

« Le même code d'utilisateur et le même mot de passe étaient utilisés par les deux policiers qui avaient droit d'accès au serveur. »

L'un des principes de base de la sécurité des technologies de l'information est d'attribuer un code d'identité par usager ou utilisateur. Le moyen retenu par le SPVM ne rencontre pas ce principe et, de plus, empêche notamment de déterminer qui aurait pu manipuler, modifier ou détruire de façon non autorisée des données.

Règle 8 : Des règles précises de conservation des enregistrements devraient encadrer la gestion des renseignements recueillis. L'accès, à l'intérieur de l'organisme ou de l'entreprise, devrait être limité.

Extrait des commentaires du SPVM :

« [...] »

Cela dit, contrairement à la conclusion de l'enquêteur de la Commission, cette règle a été scrupuleusement appliquée. En effet, le registre d'examen des bandes a été complété à la main après chaque demande d'images ; d'ailleurs, un registre électronique permettait de repérer toute trace d'accès au système qui aurait établi le contraire et ce registre a été remis à l'enquêteur. De plus, un formulaire de demande de bandes enregistrées devait être rempli et toute demande devait être justifiée clairement.

(le souligné est nôtre)

Commentaires de l'analyste :

- Le soussigné a constaté les incongruités suivantes :

- le journal « Tomcat-logs », produit par Newlogic, sert à journaliser les accès au serveur des caméras. La première inscription est en date du 28 juin 2004 et les suivantes sont : 8, 9, 12, 13, 14, 15, 16 et 17 juillet, 2, 18, 19, 20, 23, 24 et 27 août et le 13 septembre. Un second journal « Tomcat-bin », produit également par Newlogic et qui sert aussi à garder trace des accès au serveur, révèle quatre inscriptions le 19 août, une inscription les 20, 23, 24 et 27 août et quatre autres inscriptions le 13 septembre.
- de son côté, le registre manuel des demandes d'images spécifie qu'on aurait accédé au serveur les 6, 13, 14, 17, 18, 19 et 27 mai, les 3, 7, 14 (2 fois), 16 et 28 juin, les 1^{er}, 6 et 12 juillet et le 24 août.

- Le Rapport préliminaire relevait également que :

« Les journaux transmis à la Commission sont partiels et ne permettent pas de confirmer les inscriptions manuelles faites au Registre. Ces journaux, bien qu'ils indiquent le code d'utilisateur et les mots de passe, ne permettent pas de préciser laquelle des personnes autorisées a vraiment consulté les images. »

Règle 9 : Les droits d'accès et de rectification devraient être reconnus à toutes les personnes visées par les enregistrements.

Extrait des commentaires du SPVM :

« En pratique, ce n'est donc qu'exceptionnellement que le droit d'accès aux images aurait pu être exercé; quant au droit à la rectification, il est inexistant, puisque les images enregistrées par caméra, contrairement aux écrits, reproduisent fidèlement la réalité.

Devant ces faits, à quoi aurait-il servi d'informer les citoyens de l'existence d'un droit, sachant à l'avance que l'accès aux bandes vidéo leur serait inmanquablement refusé, sauf pour quelques rares exceptions. Au contraire, le SPVM aurait plutôt été taxé de mauvaise foi évidente. »

Commentaires de l'analyste :

- Malgré les commentaires du SPVM, il est possible d'assurer le droit d'accès aux images puisque la technologie permet d'oblitérer les images des autres personnes apparaissant sur un enregistrement. De plus, toute personne conserve son droit à la rectification, lequel comprend le droit à la suppression.

Règle 10 : Une évaluation de l'utilisation de la technologie et de ses effets devrait être menée régulièrement.

Dans la section suivante se retrouve l'analyse du Rapport d'évaluation préparé par la Section Recherche et planification stratégique du SPVM. Ce rapport qui devait accompagner les commentaires du SPVM reçus le 26 novembre 2004 nous a été finalement accessible que le 13 décembre 2004.

6.2- concernant le document « *Projet Robot-Cam Rapport d'évaluation* »

Avant d'aborder le contenu de ce document, il serait important de déterminer l'objectif poursuivi par le SPVM dans le cadre du projet Robot-Cam, objectif qui devrait se retrouver dans l'évaluation des résultats obtenus. Toutefois, la lecture des différents documents fournis en mai 2004 et du « *Projet Robot-Cam Rapport d'évaluation.* » rend difficile la détermination de l'objectif visé puisque différentes formulations ont été utilisées (voir annexe 6).

Avoir comme objectif d'« améliorer le sentiment de sécurité des citoyens » est différent de chercher à « améliorer la sécurité des citoyens » ou de chercher à « dissuader les personnes qui se livrent au trafic de stupéfiants ».

De plus, avant de traiter à proprement dit du rapport d'évaluation, rappelons :

- l'importance d'obtenir une évaluation réalisée de façon indépendante;

- le SPVM ne semble pas avoir donné suite aux demandes de la Table de concertation du faubourg Saint-Laurent, d'une part, de confier l'évaluation à un tiers et, d'autre part, d'associer les principaux acteurs du quartier à cette évaluation.

Par ailleurs, le mandat d'évaluation, la méthodologie et la collecte des données, présentés dans le document de la page 6 à la page 8 inclusivement, rendent difficile l'établissement de liens entre le texte développé par la suite et les éléments avancés comme devant guider l'évaluation (voir les extraits relevés à l'annexe 7). Il y a régulièrement confusion quant aux indicateurs suivis, certains étant repris à plusieurs reprises, d'autres irrégulièrement. Le recours au vocabulaire est variable. De plus, une description trop sommaire des indicateurs suivis est donnée, les chercheuses ne présentant pas de seuils qui permettraient de déterminer si les résultats obtenus sont réellement significatifs. Comment alors conclure à la pertinence et à l'efficacité du projet Robot-Cam? Par ailleurs, la revue d'articles scientifiques publiés sur le sujet mentionne des balises pour établir des seuils facilitant l'interprétation des résultats⁷.

Nous ne sommes pas en mesure de savoir si la méthodologie utilisée rencontre les standards. La description offerte de la collecte de données ne permet pas de savoir comment les individus rencontrés ont été sélectionnés par les chercheuses. La littérature sur le sujet indique que le choix des personnes a un effet crucial sur les résultats d'évaluation. À la lumière des précisions fournies dans le rapport quant aux personnes rencontrées, il n'est pas possible d'évaluer la sélection. De plus, le rapport ne précise pas la façon dont les entrevues ont été administrées⁸.

Il n'y a pas non plus de détails sur le plan d'analyse des entrevues et des statistiques cumulées. Les chercheuses avancent des éléments déjà très synthétisés, ne permettant pas au lecteur de se bâtir peu à peu sa compréhension du phénomène, en même temps que l'équipe d'évaluation.

Par ailleurs, la page 8 fait référence aux données qui auraient été collectées :

« [...] »

- *Les efforts consentis : les données sur les ressources humaines et techniques accordées; l'efficacité et l'efficience des outils administratifs mis à la disposition du personnel (i.e. : formulaire de demande, données du registre des demandes d'image, disponibilité des 2 policiers responsables du traitement des demandes).*

⁷ Voir les références sur le sujet dans des articles publiés par Brandon C. Welsh et David P. Farrington ainsi que par Éric Heilmann.

⁸ Ex. : les schémas d'entrevue des commerçants et des résidents ne sont pas présentés; il n'est pas précisé s'ils ont été rencontrés en individuel ou en groupe, si les entrevues ont été enregistrées de façon à faciliter leur analyse.

- La conformité quant à l'utilisation de la vidéo surveillance : l'analyse du contenu des outils administratifs et des entretiens en groupe avec les policiers du secteur. L'exercice vise également à poser un regard sur l'efficacité et l'efficience des outils technologiques et des images.
- L'augmentation du niveau de sécurité et de la qualité de vie : Cet aspect sera mesuré à partir de l'analyse de trois collectes d'information :
 - Une analyse de contenu à partir des données recueillies auprès des commerçants : un entretien avec le conseil d'administration de la Société de développement du Quartier latin et des entretiens individuels avec des commerçants installés sur la rue Saint-Denis et les rues avoisinantes.
 - Une analyse de contenu d'une rencontre de groupe avec des résidents du secteur visé par le projet.
 - Une analyse des données quantitatives sur la criminalité et les appels des citoyens pour les bagarres, les méfaits et les « troubler la paix » dans le secteur ciblé par le projet. »

Il est pertinent de souligner que si le contenu de la page 8 reprend en bonne partie la méthodologie d'analyse présentée dans le « Sommaire du processus d'évaluation » (document transmis à la Commission en mai 2004), il y a toutefois des exceptions :

- concernant « la conformité quant à l'utilisation de la vidéosurveillance », la dernière phrase était complétée par « [...] incluant l'efficacité des images comme élément de preuve dans le processus judiciaire »;
- concernant « l'augmentation du sentiment de sécurité et de la qualité de vie », ce point était scindé en deux et proposait initialement les démarches suivantes :
 - au sujet de « l'augmentation du sentiment de sécurité et de la qualité de vie » : une collecte des données recueillies à partir d'un sondage effectué auprès des citoyens (échantillon) qui fréquentent le secteur ciblé et les rues avoisinantes et des entretiens avec les commerçants du secteur;
 - au sujet du « contrôle et la prévention de la criminalité » : données quantitatives sur la criminalité et les incivilités pour le secteur ciblé par le projet et pour les secteurs identifiés dans le plan de débordement.

En comparant les deux textes, il est possible de constater que :

- la cueillette de données plus large initialement prévue s'est transformée en une cueillette de données centrée sur les commerçants, bien que quelques résidents du secteur aient été rencontrés;

- le sondage auprès de citoyens fréquentant le secteur et les rues avoisinantes est disparu;
- l'analyse des données quantitatives des secteurs identifiés dans le plan de débordement n'est plus incluse.

Le document présente ensuite « Les résultats » à partir de la page 9 selon les sections suivantes :

- L'implantation du projet Robot-Cam
- L'utilisation des images
- Le point de vue des commerçants
- Le point de vue des résidents
- La présence et les activités policières
- Les indicateurs du climat social relié au sentiment de sécurité
- La criminalité.

En plus des critiques méthodologiques et analytiques déjà rapportées, la présentation qui est faite des résultats comporte d'autres difficultés :

- il est difficile de rattacher cette présentation aux questions et éléments d'évaluation présentés au début du document;
- il n'y a aucune indication sur les effets que les caméras ont pu produire dans les zones avoisinantes; il n'y a pas de zone de comparaison (ou de contrôle); l'effet sur les zones de débordement identifiées par le SPCM au printemps 2004 n'est pas précisé;
- les heures de patrouille et les visites effectuées par les policiers (page 17) ne sont pas présentées ventilées par semaine alors que les interventions du GIL le sont au tableau 2 (page 18); cette façon de présenter ne permet pas de voir si la présence policière a été constante au cours de la période;
- la première semaine de données présentée par le tableau 2 ne concorde pas avec les données reçues sur le même sujet en mai 2004;
- le lien entre le sentiment de sécurité et le nombre d'appels logés n'est pas documenté (page 20);
- les diminutions de méfaits rapportés pour l'été 2004 peuvent aussi être le résultat d'une présence policière plus sentie; des réductions de méfaits avaient aussi été présentés dans les documents transmis en mai 2004.

Le Rapport d'évaluation comporte plusieurs des caractéristiques identifiées par l'organisme anglais NACRO qui, dans un document publié en mai 2002⁹, énumérait les lacunes rencontrées dans les évaluations complétées en Grande-Bretagne sur les projets de caméras de surveillance :

- les périodes de collecte de données aux fins de comparaison pré et post-utilisation des caméras de surveillance sont inadéquates;
- les variations saisonnières ne sont pas prises en compte;
- il n'y a pas de zone de contrôle pour fin de comparaison;
- le déplacement possible de la criminalité ou au contraire la diffusion des bénéfices sont peu abordés;
- des pourcentages sont présentés sans précision sur la taille de l'échantillon;
- le manque d'évaluation indépendante.

Les lacunes relevées par NACRO ont été jugées suffisamment importantes par le « Home Office » anglais pour que celui-ci commande une étude nationale au Département de criminologie de l'Université de Leicester sur l'utilisation des caméras de surveillance.

Enfin, le rapport fait référence au contenu d'une étude pro-caméra (qui, dans les faits, a été réalisée en 1996 au lieu de 2003, tel qu'indiqué dans le document du SPVM), par un chef de police et un ex-chef de police, mais passe sous silence le contenu d'analyses de la littérature¹⁰ qui apportent une opinion beaucoup plus nuancée sur les résultats concrets de la vidéosurveillance.

7. CONCLUSION FINALE

De ce qui précède, le soussigné retient que :

- les caméras et le serveur du projet Robot-Cam ne sont plus en fonction;

⁹ Rachel ARMITAGE, « To CCTV or not to CCTV? A review of current research into the effectiveness of CCTV systems in reducing crime », 2002.

¹⁰ *Ibid.*

Wade DEISMAN, « TVCF : analyse de la documentation et bibliographie », Université d'Ottawa; 2003; document produit à la demande de la GRC.

Stephen GREENHALGH, « Literature review on issues of privacy and surveillance affecting social behaviour », 2003; document produit pour le bureau du Commissaire à l'information et à la vie privée de l'Alberta.

Brandon C. WELSH et David P. FARRINGTON, « Evidence-based crime prevention: The effectiveness of CCTV »; Crime prevention and community safety: an international Journal 2004.

Éric HEILMANN, « La vidéosurveillance, une réponse efficace à la criminalité? » Université Louis Pasteur de Strasbourg; Criminologie, vol. 36, no 1.

- le SPVM n'a pas respecté les règles en vigueur au moment de l'implantation du projet;
- le SPVM a effectué une évaluation du projet qui comporte des imprécisions d'ordre méthodologique et analytique, notamment révélées par la littérature scientifique publiée sur le sujet.

Considérant les documents soumis, le soussigné demeure d'avis que le SPVM, avant d'assujettir toutes les personnes passant entre le 1300 et le 1700, rue Saint-Denis, à une surveillance de tout instant, doit considérer des moyens disponibles pour prévenir le crime. Les commentaires apportés par le SPVM ne permettent pas au soussigné de modifier sa conclusion au Rapport préliminaire, aucun élément nouveau n'étant soumis pour appuyer la nécessité de recueillir et de conserver des images par caméra.

Notre société se caractérise, entre autres, par le droit de déambuler librement et sans entrave sur la rue, sans avoir d'expectative de surveillance induite. Avec le projet pilote Robot-Cam se soulève le questionnement de la prolifération sur la rue de la cueillette de renseignements personnels par le biais de la surveillance technologique.

8. RECOMMANDATIONS FINALES

Le soussigné recommande à la Commission :

- d'entériner les conclusions du présent rapport;
- de transmettre copie du Rapport final d'enquête au maire de Montréal et à la responsable de l'accès du SPVM;
- de rappeler au SPVM qu'à l'avenir, il devra respecter les « Règles d'utilisation de la vidéosurveillance avec enregistrement dans les lieux publics par les organismes publics » publié par la Commission le 7 juin 2004.

RAPPORT FINAL D'ENQUÊTE
CONCERNANT L'INSTALLATION DE CAMÉRAS DE SURVEILLANCE
PAR LE SERVICE DE POLICE DE LA
VILLE DE MONTRÉAL

DOSSIER 05 17 16

Novembre 2008

ISABELLE GOSSELIN
LAURENT BILODEAU
CHRISTIANE BÉTIE

TABLE DES MATIÈRES

1. OBJET DU DOSSIER	1
2. PERSONNES RENCONTRÉES	1
3. DOCUMENTS REÇUS.....	2
4. ANALYSE DU RESPECT DES RÈGLES D'UTILISATION DE LA VIDÉO- SURVEILLANCE AVEC ENREGISTREMENT DANS LES LIEUX PUBLICS PAR LES ORGANISMES PUBLICS	4
5. CONCLUSION PRÉLIMINAIRE GÉNÉRALE	38
6. RECOMMANDATION.....	38
7. ANALYSE DES COMMENTAIRES	39
8. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS.....	63

1. OBJET DU DOSSIER

Le 23 février 2005, la Commission d'accès à l'information (Commission) se prononçait sur l'implantation, par le Service de police de la Ville de Montréal (SPVM), d'un projet-pilote de surveillance par caméras dans le Quartier latin, plus précisément entre le 1300 et le 1700 de la rue Saint-Denis.

Ce projet, appelé Robot-Cam, comportait la pose de caméras sur des installations appartenant à la Ville de Montréal et l'enregistrement des images saisies entre le 1^{er} mai et le 31 août 2004.

De façon générale, dans son Rapport d'enquête, la Commission était d'avis que le SPVM n'avait pas respecté les règles en vigueur au moment de l'implantation du projet, soit les « *Règles minimales d'utilisation des caméras de surveillance* ». La Commission souscrivait à l'avis de l'enquêteur à l'effet que « *le SPVM, avant d'assujettir toutes les personnes passant entre le 1300 et le 1700, rue Saint-Denis, à une surveillance de tout instant, doit considérer des moyens disponibles pour prévenir le crime.* ».

Le 12 mai 2005, à la suite de la transmission de ce Rapport, le président de la Commission recevait une correspondance de M. Georges Bossé, membre du Comité exécutif et responsable de la sécurité publique de la Ville de Montréal, laquelle visait notamment à informer la Commission qu'une nouvelle phase de surveillance vidéo sur la rue Saint-Denis sera amorcée durant l'été 2005.

Conséquemment, le Président a mandaté, le 12 octobre 2005, les soussignés afin de vérifier le respect, par le SPVM, des « *Règles d'utilisation de la vidéosurveillance avec enregistrement dans les lieux publics par les organismes publics* » dans le cadre du projet de vidéosurveillance de la rue Saint-Denis.

2. PERSONNES RENCONTRÉES

Les personnes suivantes ont été rencontrées lors de deux réunions tenues les 31 octobre et 1^{er} novembre 2005 aux bureaux du SPVM :

- M^e Paul Quézel, Division des services juridiques, SPVM;
- M^{me} Johanne Paquin, inspecteur et chef de section, SSAC, Direction stratégique, SPVM;
- M. Pierre Rousseau, commandant, Poste de quartier 21, SPVM;
- M. Francis Thibault, cadet policier, SPVM;
- M. Pierre Lafrenière, SPVM.

Des échanges téléphoniques ont également eu lieu avec M. Mathieu Charest, étudiant à l'École de criminologie de l'Université de Montréal.

3. DOCUMENTS REÇUS

Devant l'intérêt de plus en plus grand suscité par les caméras de surveillance et parce que l'utilisation de ces caméras constitue une intrusion dans la vie privée des personnes sous surveillance, la Commission adoptait en mai 2002 les « *Règles minimales d'utilisation des caméras de surveillance* ». Ces règles minimales ont, par la suite, été bonifiées et la Commission rendait publiques le 7 juin 2004 « *Les règles d'utilisation de la vidéosurveillance avec enregistrement dans les lieux publics par les organismes publics* » après avoir tenu, en septembre 2003, des consultations publiques sur le sujet.

À noter que pour le projet Robot-Cam de l'été 2004, les Règles adoptées en 2002 trouvaient application alors que celle adoptées en 2004 s'appliquent pour la reconduction du projet en 2005.

Selon l'un des documents présentés par le SPVM, le projet Robot-Cam « *visait maintenant un double objectif: jumeler l'aspect répressif à l'aspect dissuasif en y plaçant des agents techniques de surveillance affectés au visionnement en direct pouvant signaler divers crimes qu'ils observeront¹* ». Ainsi, le projet Robot-Cam de l'été 2005 prévoyait :

- quatre caméras de surveillance permettant un balayage entre le 1300 et le 1700 de la rue Saint-Denis installées pour la période du 28 ou 30 juin au 31 octobre 2005;
- un visionnement en direct du jeudi au dimanche de 18 h à 2 h 30 par deux agents techniques de surveillance et un visionnement en différé pour la période où il n'y avait pas visionnement en direct;
- un enregistrement 24/24 heures pour la période où il n'y a avait pas visionnement en direct;
- la conservation des images enregistrées pour une période de sept jours, à la suite de laquelle elles étaient automatiquement effacées;
- un mécanisme de brouillage des images intégré au système de caméras, et ce, afin de protéger les images appartenant au domaine de la vie privée.

Le présent rapport a pour but de déterminer si le projet Robot-Cam, mis de l'avant par le SPVM en 2005, respecte « *Les règles d'utilisation de la vidéosurveillance avec enregistrement dans les lieux publics par les organismes publics* ».

L'analyse sera effectuée en fonction du document du 30 novembre 2005 fourni par le SPVM, soit le « *Rapport final – Projet de Vidéosurveillance Phase II* » (ci-après Rapport final SPVM), préparé par M^{me} Johanne Paquin, inspecteur, et de ses huit annexes :

¹ « *Rapport final – Projet Vidéosurveillance Phase II* », Johanne Paquin, inspecteur, 30 novembre 2005.

- **Annexe 1**

Il s'agit d'un document intitulé « *Conformité du SPVM – 20 règles de la Commission d'accès à l'information* ». Il a été préparé par M^{me} Johanne Paquin, inspecteur et M. Pierre Rousseau, commandant, Service à la Communauté – Région Sud, le 16 juin 2005.

- **Annexe 2**

Il s'agit de la procédure du centre de vidéosurveillance, laquelle « *vise à régir l'ensemble des opérations découlant du centre de vidéosurveillance du SPVM dans le cadre du projet « vidéosurveillance phase II » qui se déroule en 2005* ».

- **Annexe 3**

Il s'agit de la liste des membres du Comité de vigie et d'éthique en vidéosurveillance pour l'année 2005.

- **Annexe 4**

Il s'agit d'un document du 6 novembre 2005 intitulé « *Rapport final de la vidéosurveillance* » rédigé par M^{me} Charlene Paquet et M. Francis Thibault, agents techniques de surveillance.

- **Annexe 5**

Il s'agit du Rapport final de la section des technologies.

- **Annexe 6**

Il s'agit du Rapport des statistiques du MAS Sud de 2005.

- **Annexe 7**

Il s'agit du Bilan final du projet de surveillance phase II, produit par le poste de quartier 21 au mois de novembre 2005.

- **Annexe 8**

Il s'agit d'un document du 15 octobre 2005 intitulé « *Évaluation d'un projet-pilote de télésurveillance policière dans les lieux publics* », rédigé par MM. Mathieu Charest, Maurizio D'Élia et Pierre Tremblay de l'École de criminologie de l'Université de Montréal, qui a notamment pour objectif « *d'évaluer l'impact préventif ou dissuasif présumé de la vidéosurveillance dans les lieux publics* ».

4. ANALYSE DU RESPECT DES RÈGLES D'UTILISATION DE LA VIDÉOSURVEILLANCE AVEC ENREGISTREMENT DANS LES LIEUX PUBLICS PAR LES ORGANISMES PUBLICS

Les éléments à considérer avant d'opter pour la vidéosurveillance

Règle 1. La vidéosurveillance doit être nécessaire à la réalisation d'une fin déterminée.

Rapport final SPVM

Ce document mentionne notamment certains résultats du projet de vidéosurveillance « Robot Cam » qui s'est déroulé du 1^{er} mai au 31 août 2004 sur la rue Saint-Denis :

- *« Baisse du trafic de stupéfiants;*
- *Revendeurs plus discrets;*
- *Criminalité de violence en baisse de 33 %;*
- *Crimes contre la propriété en baisse de 30 %;*
- *Infractions aux règlements municipaux en baisse de 60 %;*
- *Bagarres, méfaits et « troubler la paix » sont en baisse de 25 %. ».*

Constats et analyse

- Le SPVM fait référence à des résultats déjà commentés dans le Rapport final de la Commission concernant le projet Robot-Cam 2004. Ce rapport mentionnait notamment que *« le SPVM a effectué une évaluation du projet qui comporte des imprécisions d'ordre méthodologique et analytique ».*

Annexe 1

Cette annexe indique qu'*« [i]l existe une problématique de stupéfiant clairement identifiée récurrente sur la rue Saint-Denis. Ce secteur reconnu pour le trafic de stupéfiants qui s'y livre depuis une vingtaine d'années ainsi que pour des crimes à caractère violent qui en découlent. ».*

On peut également y lire que *« [l]es enquêtes menées par les policiers de la section moralité, des alcools et stupéfiants (MAS) démontrent le caractère exceptionnel de ce secteur où la vente de stupéfiants n'a jamais cessé, et ce, malgré de nombreux projets mis sur pied par les escouades spécialisées, malgré la présence de groupe d'intervention (GIL), malgré le nombre d'arrestations et de perquisition. Ce qui démontre clairement la récurrence du phénomène. ».*

Aussi, M^{me} Paquin et M. Rousseau écrivent que *« [p]our des raisons sociales difficiles à comprendre, entre 5 000 et 6 000 jeunes de partout affluent au centre-ville de Montréal, particulièrement pendant la période estivale. Où ces jeunes s'approvisionnent-ils? Évidemment sur la rue. Notamment sur la rue Saint-Denis en raison de la présence importante des revendeurs de stupéfiants. ».*

Le problème à régler est donc clairement identifié, circonscrit et récurrent et l'endroit ciblé est un endroit criminogène. ».

Au soutien des prétentions qui précèdent, deux tableaux relatifs aux événements² survenus entre le 1300 et 1700, Saint-Denis, au sujet du nombre de crimes contre la personne et contre la propriété ainsi que le nombre d'événements concernant les stupéfiants ont été fournis, et ce, pour les années 2000 à 2004.

Constats et analyse

- Les tableaux fournis ne permettent pas, d'une part, de conclure à une augmentation des événements relatifs aux crimes contre la personne ou contre la propriété ou relatifs aux stupéfiants durant la période estivale.
- Ils ne permettent pas, d'autre part, de conclure à une diminution de ces événements pour la période estivale de 2004, alors que des caméras de surveillance avaient été installées.
- Les tableaux ne contiennent pas les données pour l'année 2005 alors qu'elles étaient par ailleurs comptabilisées. En fait, ce sont les mêmes tableaux que ceux présentés en 2004.
- Les enquêteurs sont d'avis que le document fourni par le SPVM aurait exigé la production de données relatives à l'année 2005.

Annexe 6

Dans cette annexe, on retrouve un tableau des opérations effectuées par le MAS Sud dans le PDQ 21 et des appels de poste depuis janvier 2005.

Par ailleurs, on y retrouve également un tableau des opérations du PDQ 21 pour l'année 2005.

Constats et analyse

- Il n'y a pas de données autres que pour l'année 2005. Il n'y a donc pas place à la comparaison avec les années précédentes.
- Il y a une ventilation par mois et une par secteur, mais il n'y a pas de ventilation prenant en compte ces deux variables.

Annexe 7

Cette annexe fait mention que, durant la phase II du projet de vidéosurveillance, « [l]e PDQ 21 n'a enregistré aucune plainte en provenance des commerçants de la rue Saint-Denis au sujet des revendeurs de stupéfiants. Aucune plainte n'a été reçue également de la part des citoyens. ».

² Questionné quant à la signification du terme « événement », M^e Quézel nous informait, dans une correspondance du 12 décembre 2005, qu'il s'agit de la « [r]édaction d'un rapport suite à un appel logé par un citoyen au 911 ou initié par un policier. Le rapport d'événement comprend la date et l'heure, le code de nature selon la liste de codification de la déclaration uniforme de la criminalité, le nom de la victime ou du plaignant s'il y a lieu, le nom du suspect s'il est connu, une description des faits et des mesures. ».

Par ailleurs, ce document indique également que « [d]urant la période ciblée par le projet vidéosurveillance, les cadets policiers affectés à l'observation des zones ont signalé aux agents du PDQ 21, très peu d'événement. Les contacts ont été plutôt rares et espacés. Aucune arrestation n'a résulté d'une information reçue d'un cadet observateur. »

Constats et analyse

- Les constats posés par les cadets policiers permettent de questionner la nécessité de recourir à l'utilisation de caméras de surveillance puisque aucune arrestation n'a résulté d'information transmise par un cadet policier.

Annexe 8

On peut lire ce qui suit à la note de bas de page 10 situé à la page 15 de ce document : « Lorsqu'on a interrogé septembre le technicien responsable de l'emplacement des caméras, il nous a indiqué qu'il s'est fié à son bon jugement, faute d'analyses détaillées de la distribution de la criminalité officielle et de directives explicites à ce sujet des patrouilleurs du poste ou des enquêteurs de la brigade des stupéfiants qui n'avaient d'ailleurs pas été sollicités à ce sujet. »

Constats et analyse

- Bien que le SPVM affirme que la vidéosurveillance soit nécessaire à la réalisation d'une fin déterminée, il n'est pas certain que la disposition des caméras réponde à cette fin. Elles ont en effet été installées selon le bon jugement d'un technicien sans directive précise.

Règle 2 L'objectif recherché par la vidéosurveillance doit être sérieux et important.

Rapport final SPVM

Ce document nous informe d'abord que « [d]ans le but de réaliser sa mission qui consiste à protéger la vie, la propriété et prévenir le crime, le SPVM reconduit un second projet de vidéosurveillance amélioré sur la rue St-Denis entre les adresses 1300 et 1700. En se basant sur l'évaluation du projet 2004, les résultats du « bench marking » (Levallois et Lyon, France) et sur les 20 nouvelles règles de la CAI, ce projet vise maintenant un double objectif : jumeler l'aspect répressif à l'aspect dissuasif en y plaçant des agents techniques de surveillance affectés au visionnement en direct et pouvant signaler divers crimes qu'ils observeront. ».

Annexe 1

Cette annexe fait mention que « [l]a situation sur laquelle la vidéosurveillance doit avoir un impact est :

- Présence troublante de revendeurs sur la rue
- Diminution du trafic de stupéfiants

- *Diminution des crimes qui ont un impact direct sur le sentiment de sécurité des citoyens (bagarres, troubler la paix, voies de fait, etc.)*
- *Diminution des crimes de violence. ».*

Par ailleurs, on peut également y lire que « *[l]es caméras effectueront un rôle de prolongement de l'œil de l'agent de la paix et l'expectative de vie privée est inexistante ».*

Annexe 2

Comme introduction à cette annexe, on peut lire : « *La vidéosurveillance est mise en place, dans le seul but de contrer la criminalité qui perdure sur la rue Saint-Denis, du 1300 au 1700 et, plus particulièrement, le trafic de stupéfiants. Elle ne vise pas la gestion des problématiques sociales, elle vise à gérer le bon ordre, la tranquillité et la sécurité publique. ».*

Annexe 8

Ce document mentionne que « *l'objectif premier du projet de vidéosurveillance policière était de contrer la vente au détail de stupéfiants dans un lieu public. ».*

Constats et analyse

- Avec les informations fournies, il est difficile d'arriver à la conclusion que l'objectif visé par la vidéosurveillance est sérieux et important puisque la façon dont cet objectif est formulé diffère d'un document à l'autre.

Règle 3 Un rapport concernant les risques concrets et les dangers réels que présente une situation au regard de l'ordre public et de la sécurité des personnes, des lieux ou des biens doit être réalisé.

Concernant la règle 3, il est important de rappeler que la Commission a précisé que le rapport à produire doit notamment faire état des points suivants :

1. Les événements précis, sérieux et concordants qui se sont produits.
2. Une identification claire du problème à régler.
3. Les exigences concrètes et réelles de sécurité publique en jeu.
4. Les lieux ciblés pour la vidéosurveillance et leurs liens avec les motifs invoqués.
5. Les objectifs importants, clairs et précis qui ont été identifiés.

Annexe 1

L'annexe 1 traite du respect de la règle 3. À ce sujet, il y est précisé que « *[l]es exigences concrètes et réelles de sécurité sont les suivantes :*

- *Le sentiment de sécurité des citoyens est diminué par la présence constante des revendeurs sur la rue et dans les commerces.*
- *Il y a envahissement de l'espace public malgré la présence policière et toutes les opérations répressives qui ont eu lieu. ».*

Par la suite et en réponse aux exigences que doit rencontrer le rapport, ce document fait mention des éléments suivants :

1. Les événements précis, sérieux et concordants qui se sont produits

Au soutien de ce premier point, le tableau suivant concernant les statistiques d'appel est fourni :

INDICATEURS DU CLIMAT SOCIAL RELIÉ AU SENTIMENT DE SÉCURITÉ 1300 À 1700 RUE SAINT-DENIS DU 1^{ER} MAI AU 31 AOÛT

PÉRIODE	TROUBLER LA PAIX	BAGARRE	MÉFAITS	TOTAL
Été 2001	20	56	9	85
Été 2003	21	56	15	92
Été 2004	22	40	7	69
2001-2003	5%	---	66.7%	8.2%
2003-2004	4.8%	-28.6%	-53.3%	-25%

2. Une identification claire du problème à régler

À ce sujet, le document fait mention que « [l]a situation sur laquelle la vidéosurveillance doit avoir un impact est :

- *Présence troublante de revendeurs sur la rue*
- *Diminution du trafic de stupéfiants*
- *Diminution des crimes qui ont un impact direct sur le sentiment de sécurité des citoyens (bagarres, troubler la paix, voies de fait, etc.)*
- *Diminution des crimes de violence. ».*

3. Les exigences concrètes et réelles de sécurité publique en jeu

À cet égard, le document souligne les points suivants :

- « - *Les commerçants sont importunés par la présence des revendeurs de stupéfiants, à l'entrée et dans leur établissement.*
- *Le crime organisé exerce des pressions auprès des commerçants, ce qui sème un climat de terreur et de peur chez ceux-ci.*

- *Le contrôle des zones par différents groupes criminalisés dégénère en affrontements, en bagarres souvent armées d'armes blanches ou à feu. ».*

4. Les lieux ciblés pour la vidéosurveillance et leurs liens avec les motifs

Concernant ce point, le document nous informe que la zone ciblée par la vidéosurveillance « *est empruntée par plus de 300 000 personnes quotidiennement. Elle est marquée par la présence d'établissements scolaires, hospitaliers et gouvernementaux en plus de nombreux commerces et endroits licenciés. La grande bibliothèque est à proximité.*

Le jeu de l'offre et de la demande s'explique par une importante foule qui emprunte le corridor. Ce qui en fait un lieu recherché par les revendeurs de drogues pour y exercer leurs activités illégales. ».

5. Les objectifs importants, clairs et précis qui ont été identifiés

Le document fait notamment mention que « *[l]a présence de revendeurs de drogue sur la rue Saint-Denis est un phénomène historique récurrent, documenté par le SPVM, observé par les commerçants et les citoyens et toute personne normalement informée. Un document de notre division du renseignement stipule : les recherches que j'ai effectuées dans nos banques de données permettent d'établir que dans le PDQ 21 la vente de drogues se fait principalement sur la rue Saint-Denis et les deux rues avoisinantes. ».*

Constats et analyse

- À l'examen de ce document, il est difficile d'établir un lien entre les éléments présentés et l'objectif premier de la vidéosurveillance qui semble consister à contrer le trafic de stupéfiants.
- Les risques et les dangers réels que présentent les situations ayant mené à la vidéosurveillance en regard de l'ordre public et de la sécurité des personnes ne sont pas clairement exprimés.
- Le tableau fourni au point 1, lequel avait été présenté en 2004, prend en compte le nombre d'appels sans indiquer quels ont été les appels ayant mené à une intervention.
- S'il semble que le problème majeur dans la zone faisant l'objet de la vidéosurveillance soit le commerce de stupéfiants, le tableau du point 1 ne présente aucune donnée à ce sujet.
- Le descriptif qui est fait de la zone faisant l'objet de vidéosurveillance au point 4 mentionne la présence d'établissements hospitaliers, scolaires et gouvernementaux, alors que les enquêteurs n'ont pas constaté de tels établissements.
- Concernant le point 5, le document réfère à un autre document rédigé par la Division du renseignement sans toutefois en fournir copie.
- Toujours au point 5, le SPVM reconnaît qu'il y a vente de stupéfiants sur deux rues avoisinantes, mais ne fournit toutefois pas de documentation concernant l'impact du débordement possible.
- Lors des rencontres avec les différents intervenants du SPVM, les enquêteurs ont appris que les deux rues avoisinantes mentionnées au point 5 sont en fait les rues Berri et Saint-Hubert.

Règle 4 Des solutions de rechange moins préjudiciables à la vie privée doivent avoir été envisagées ou mises à l'essai et s'être avérées inefficaces, inapplicables ou difficilement réalisables.

Annexe 1

Cette annexe nous présente un tableau des solutions alternatives à la vidéosurveillance qui ont été envisagées ou mises à l'essai par le SPVM. Ce tableau est reproduit ci-après :

Solutions moins préjudiciables à la vie privée	Constats
1. Présence d'agents de sécurité	
<p>Le SPVM peut compter sur la collaboration de l'UQAM. Ce partenaire affecte des agents de sécurité à la patrouille de leurs bâtiments tant à l'intérieur qu'à l'extérieur. Ce faisant, il fut convenu qu'il n'hésiterait pas à nous signaler tous les événements pertinents.</p>	<p>En soi, cette activité ne constitue pas une réponse complète au problème de criminalité de la rue Saint-Denis.</p> <p>Efficacité limitée Mesure complémentaire Cette collaboration s'ajoute à celles existantes tout en rappelant que les agents de l'UQAM n'ont pas le statut d'agents de la paix.</p>
2. Patrouille à pied aux endroits névralgiques	
<p>Depuis 1997, nous affectons du personnel en uniforme et en civil à cette forme de patrouille. À ce moment, un groupe de 10 agents supervisés par un sergent y est affecté. Au cours des années, nous avons poursuivi nos efforts en ce sens. En 2004, nous avons doublé les effectifs (20 agents). Ces efforts ont permis d'exercer un meilleur contrôle sur les activités criminelles d'individus.</p> <p>En 2003, nous avons déployé 100 policiers en uniforme affectés à la patrouille à pied dans le cadre de l'opération Sabot. Ceux-ci ont été présents durant trois semaines au mois d'août, le jour, le soir et la nuit. L'opération a connu le succès escompté. Un tel déploiement de</p>	<p>À elle seule la patrouille à pied ne permet pas d'enrayer les activités criminelles sévissant sur la rue Saint-Denis.</p> <p>Efficacité limitée La répercussion systématique entraîne une injection de ressources humaines et financières qui vont au-delà de nos limites.</p> <p>Un tel déploiement de ressources sur une base permanente n'est pas réaliste dans le contexte budgétaire actuel.</p> <p>Efficacité limitée et ponctuelle</p>

5. Prévention	
<p>Nous avons des contacts de manière récurrente avec les citoyens et les commerçants du secteur. Des kiosques de prévention ont été tenus au CEGEP du Vieux Montréal et dans les édicules du métro. Il y a eu distribution de dépliants aux citoyens.</p>	<p>Efficacité limitée</p>
6. Opération répressive	
<p>De plus, des opérations répressives ont eu lieu par nos escouades spécialisées.</p> <p>(Voir annexe pour le détail)</p>	<p>De façon temporelle, ces opérations ont du succès, mais ne parviennent pas à éliminer le phénomène de la revente de stupéfiants dans le secteur.</p> <p>Efficacité limitée</p>
7. La formation d'un comité de vigilance	
<p>Nous travaillons en très étroite collaboration avec les différentes associations de commerçants et de citoyens. Nous croyons toutefois que la mise sur pied d'un comité de vigilance tel que défini représente un réel danger pour les éventuels membres et n'est donc pas une solution envisagée par notre service. Rappelons toutefois que vingt policiers exercent ce rôle en étant présents sur le terrain et en dénonçant les différentes observations aux enquêteurs du MASSUD.</p>	<p>La mise sur pied d'un comité de vigilance pour contrer la revente de drogues sur la rue est une mesure susceptible de mettre en danger les membres eux-mêmes. La vente de drogues sur la rue, faut-il le rappeler, est une activité criminelle dont la lutte est confiée <u>exclusivement</u> aux organisations policières.</p>

Constats et analyse

- Concernant l'opération Sabot, on peut lire dans le tableau, sans autre explication, qu'« *[u]n tel déploiement de ressources sur une base permanente développe chez les citoyens un sentiment d'insécurité beaucoup trop important.* ».
- Aucune indication n'est donnée quant aux efforts fournis afin d'obtenir la participation des organisations communautaires.
- Concernant la possibilité d'un meilleur éclairage de la zone à protéger, sur quelle base cette solution a-t-elle été jugée peu efficace alors qu'elle n'a pas été réellement mise à l'essai? Au surplus, plusieurs études tendent à démontrer que la présence de lumière réduit la criminalité.

Annexe 8

Cette annexe indique, entre autres, que la vidéosurveillance « *est plus efficace dans des espaces simples et bien éclairés (corridors linéaires) que dans des espaces complexes (recoins, ombrages); en réalité, l'installation des caméras s'accompagne souvent d'un investissement complémentaire de ressources dans l'éclairage des secteurs sous surveillance parce que la mauvaise qualité des images rend les caméras moins performantes.* ».

Constats et analyse

- Le constat posé par les chercheurs de l'Université de Montréal à l'effet que la vidéosurveillance est plus efficace dans des endroits bien éclairés, rejoint celui des enquêteurs.
- Malgré les éléments d'information fournis, il demeure une certaine insatisfaction quant à l'élaboration par le SPVM de solutions de rechange puisque leur efficacité ou leur inapplicabilité n'a pas toujours été démontrée.

Règle 5 L'impact réel de la vidéosurveillance doit être mesuré.

Annexe 1

Au sujet de cette règle, cette annexe mentionne d'abord qu'« *[u]ne analyse des risques au sujet de la protection de la vie privée a été complétée.* ».

À cet effet, le document fournit les précisions suivantes sur la zone ciblée par la vidéosurveillance, soit du 1300 au 1700 de la rue Saint-Denis :

- « *Cette zone est composée de 38 endroits que l'on peut qualifier à vocation commerciale.* »

Au soutien de cette affirmation, on retrouve le tableau reproduit ci-après :

Restaurants	19
Cafés	5
Bars	4
Détaillants	3
Dépanneurs	2
Institution	1
Aréna/théâtre	1
Bureau	1
Vacant	1

- « *Cette zone est aussi composée de 40 logements pour l'ensemble situé au 3^e et 4^e étages; les 1^{er} et 2^e sont généralement utilisés pour des fins commerciales, tel que le stipule le paragraphe précédent.* »

Après avoir fait ces constats quant à l'état des lieux ciblés par la vidéosurveillance, le document présente certaines mesures mises en place pour éviter l'intrusion dans la vie privée des gens :

- « - Les caméras effectueront un rôle de prolongement de l'œil de l'agent de la paix et l'expectative de vie privée est inexistante.
- Un mécanisme de brouillage des images de la vie privée est intégré au système.
- À tous les débuts de quart de travail, une rigoureuse inspection de l'ensemble des caméras sera effectuée afin de s'assurer de la fonctionnalité du mécanisme de brouillage et du positionnement.
- Tous les citoyens le désirant peuvent avoir accès aux images selon les règles de l'accès à l'information (no de téléphone sur les affichettes).
- Sur cette portion de la rue Saint-Denis aucun organisme communautaire n'a pignon sur rue. ».

Finalement, cette annexe mentionne que « [c]e projet de vidéosurveillance, phase II, s'accompagne d'un plan de débordement qui vise à orienter la présence policière dans les zones riveraines, ce qui permet de circonscrire les revendeurs à la zone visée par les caméras de surveillance. Ou de les forcer à mettre un terme à leurs activités. ».

Constats et analyse

- Bien que les caméras puissent jouer le rôle de prolongement de l'œil de l'agent de la paix qui se trouverait au même endroit que la caméra, les enquêteurs sont d'avis que l'expectative de vie privée ne devient pas conséquemment inexistante lorsqu'il y a enregistrement car, contrairement à la caméra, l'agent de la paix n'enregistre pas d'images.
- Le plan de débordement est traité plus spécifiquement à la règle 8.
- Les enquêteurs constatent que les documents reçus ne démontrent pas l'impact réel de la vidéosurveillance sur la vie privée et sur le déplacement de la criminalité.

Règle 6 L'organisme public doit s'assurer de la légitimité de ses objectifs de sorte que la finalité de la vidéosurveillance ne puisse être détournée ou déformée.

Annexes 1 et 3

Ces annexes précisent que « [l]a procédure de surveillance stipule expressément « Il est interdit d'utiliser les images vidéo pour un autre usage que celui pour lequel elles sont prévues et autorisées, à savoir le bon ordre, la tranquillité et la sécurité publique. ». ».

Constats et analyse

- La règle 6 apparaît respectée puisque le SPVM a pris des mesures afin que les finalités de la vidéosurveillance ne puissent être détournées.

Règle 7 La finalité de la vidéosurveillance doit être transparente et explicite.

Rapport final SPVM et annexe 1

Ce document fait mention que « *[p]ar souci de transparence, le projet de vidéosurveillance 2005 a été présenté aux personnes suivantes* », au Directeur de la sécurité de la Société de transport de Montréal, au Directeur général de la Société de développement du Quartier Latin et au Directeur de la sécurité de la Direction de la prévention, sécurité, service aux usagers, UQAM.

« *Des responsables d'organismes communautaires qui ont un rôle à jouer au niveau des interventions en matière de stupéfiants ont été invités à une présentation au projet et ont décliné l'invitation.* ». Ces personnes proviennent des organismes suivants : CACTUS Montréal, RAPSIM (Organisme qui chapeaute plus de soixante-cinq organismes communautaires en rapport à l'itinérance), Spectre de rue et L'Anonyme.

Par ailleurs, à l'annexe 1, la section qui traite de la règle 7 mentionne que les organismes ont été informés de la décision.

L'annexe 1 vient également ajouter que la « *Commission de la sécurité publique a donné son appui au projet le 6 mai* », que les « *Élus de l'Arrondissement Ville Marie par comité exécutif ont autorisé le projet* » et que le « *Comité exécutif de la Ville de Montréal approuve le projet le 10 mai* ».

Constats et analyse

- La règle 7 est à l'effet que les populations concernées doivent être consultées et impliquées avant la prise de décision, alors que le document fait uniquement mention que le projet a été présenté. Il faut souligner par ailleurs que l'annexe 1 indique, à la partie qui traite plus spécifiquement de la règle 7, que les organismes ont été informés de la décision de reconduire le projet de vidéosurveillance.
- Les enquêteurs notent que le projet a été présenté aux autorités imputables.
- Le document ne fournit aucune précision sur les actes posés afin d'obtenir les commentaires des organismes communautaires.

Règle 8 La vidéosurveillance doit être considérée avec au moins un des éléments énoncés à la règle 4 ou son équivalent.

Rapport final SPVM, annexes 1 et 7

Le Rapport final SPVM mentionne qu'« *[u]n plan de débordement a été réalisé par le personnel composant le groupe d'intervention local du poste de quartier 21.* ».

À l'annexe 1, la partie qui traite de la règle 8 précise que les éléments pris en considération sont :

- « - *Plan de patrouille par agent de sécurité de l'UQAM*
- *Partenariat*

- *Opérations répressives*
- *Patrouille à pied.* ».

Pour sa part, l'annexe 7 fait mention que, durant la phase II du projet de vidéosurveillance, « [l]e PDQ 21 a dégagé neuf policiers, soit un superviseur et huit agents affectés à la patrouille à pied dans les zones identifiées au plan de débordement du projet. ».

Toujours concernant le plan de débordement, on peut lire ce qui suit dans l'annexe 7 : « *Il est vrai que moins de policiers que prévu ont été affectés au plan de débordement du projet Vidéosurveillance. Toutefois, le calme relatif dans les zones ciblées jumelé aux différents projets prioritaires touchant le PDQ 21 (projet SUV, plan d'action, itinérance et jeunes de la rue, Place-de-la-paix) ont obligé le commandant à revoir l'affectation des effectifs. Cependant, si des indications d'une reprise des activités criminelles avaient été rapportées, le PDQ 21 aurait agi immédiatement.* ».

À la lecture de l'annexe 7, on peut constater que cette situation inquiétait les représentants de l'Association des résidents.

Constats et analyse

- Des solutions de rechange en complément à la vidéosurveillance ont effectivement été envisagées. Toutefois, en pratique, il est impossible de procéder à des vérifications concernant l'efficacité de ces solutions.
- Questionnés sur ce que visait le plan de débordement, les intervenants du SPVM ont informé les enquêteurs qu'il s'agissait d'une patrouille à pied qui a surveillé les zones limitrophes de l'endroit où sont installées les caméras de surveillance. Ce plan de débordement visait à circonscrire les revendeurs de drogues dans la zone surveillée par les caméras.
- Il est difficile de mesurer de façon objective l'effet réel des caméras si d'une année à l'autre les zones de débordement sont couvertes différemment. De plus, aucun des documents transmis ne fournit de données quantifiées sur la criminalité dans les zones dites de débordement, ni de données qui auraient permis de comparer avec les années antérieures.

<h3>Les règles concernant la collecte des renseignements</h3>
--

Règle 9 L'organisme public doit désigner au départ une personne responsable de la collecte, de la conservation et de la communication des données recueillies au moyen de la vidéosurveillance.

Annexe 1

Cette annexe nous renseigne quant à l'identité de la personne désignée comme responsable, soit M^{me} Johanne Paquin. Par ailleurs, son représentant formé est M. Pierre Rousseau.

Finalement, ce document nous informe également que « [l]a vidéosurveillance sera effectuée par deux agents techniques de surveillance qui ont reçu une formation adéquate. ».

Rapport final SPVM

Ce document mentionnait par ailleurs la création d'un Comité de vigie et d'éthique en vidéosurveillance qui « *est chargé de veiller (vigie) au-delà du respect des obligations législatives et réglementaires à ce que le système de vidéosurveillance mis en place par le SPVM ne porte pas atteinte aux libertés fondamentales.* ». Dans la réalisation de cette mission, « *[i]l veille au respect de l'intégralité du projet (20 règles CAI).* ».

Annexe 3

Cette annexe contient la liste des membres du Comité de vigie et d'éthique en vidéosurveillance pour l'année 2005.

Règle 10 La vidéosurveillance doit être ajustée au besoin et adaptée à la situation. L'organisme public doit circonscrire son usage.

Annexe 1

Cette annexe fournit notamment les informations suivantes quant à la règle 10 :

- la période ciblée : du 1^{er} juin au 31 octobre³;
- la zone visée : du 1300 au 1700;
- enregistrement 24/24 heures à l'exception de la période de visionnement en direct;
- mécanisme de brouillage d'image intégré.

Constats et analyse

- L'usage est circonscrit.

Règle 11 La vidéosurveillance doit être utilisée uniquement lors d'événements critiques et pour des périodes limitées.

Rapport final SPVM

Tel que mentionné précédemment, ce document fait mention que le projet de vidéosurveillance 2005 s'est tenu du 30 juin au 31 octobre 2005.

³ Lors des rencontres avec les intervenants du SPVM, ces derniers ont informé les enquêteurs que la période ciblée par la vidéosurveillance avait finalement été du 30 juin au 31 octobre.

Constats et analyse

- L'enregistrement est limité quant à la période de l'année où il est effectué, mais non quant aux heures de la journée, sauf s'il y a visionnement en direct.
- Selon le SPVM, le trafic de stupéfiants constituerait un évènement critique.

Annexe 1

Cette annexe indique que « *[m]ême si nos informateurs clés⁴ nous ont démontré qu'il avait été souhaitable d'avoir la vidéosurveillance pour l'année entière.*

Nous avons choisi :

- *Période de grande influence*
- *À cause du profil, beaucoup de citoyens dans cette zone en période estivale*
- *Présence de grandes salles de spectacles*
 - *Théâtre Saint-Denis*
 - *Cinéma Quartier Latin*
- *Utilisation des terrasses*
- *Plusieurs endroits licenciés*
- *Le métro est toujours en fonction*
- *Période où le sentiment de sécurité est le plus faible. ».*

Par ailleurs, le document mentionne également qu'« *[i]l est important que l'enregistrement s'effectue lorsque non visionné en direct, car la criminalité se déplace en fonction des plages non couvertes par l'enregistrement. ».*

Constats et analyse

- Ce document indique que les « *informateurs clés (...) ont démontré* » que la vidéosurveillance était souhaitable pour l'année entière, mais n'indique pas de quelle façon cette démonstration a été faite.
- Les éléments fournis dans ce document afin de justifier l'utilisation des caméras pendant la période estivale ne démontrent pas qu'il s'agit d'un moment fort où les crimes sont habituellement commis. Ces éléments démontrent tout au plus que le Centre-ville est plus achalandé l'été, notamment en raison des terrasses.
- Ce document énonce que la période estivale est la période de l'année où le sentiment de sécurité est le plus faible, sans qu'aucun élément ne soit fourni afin d'appuyer cette affirmation.
- Finalement, il est mentionné que « *la criminalité se déplace en fonction des plages non couvertes par l'enregistrement* ». Les enquêteurs se questionnent à savoir comment les périodes d'enregistrement sont connues des passants dans la rue et comment peut être su ce que les caméras peuvent capter.

⁴ Les intervenants du SPVM ont indiqué aux enquêteurs que les informateurs clés sont en fait des commerçants et des policiers.

Règle 12 Seuls les enregistrements nécessaires doivent être effectués.

Rapport final SPVM

À cet égard, le document indiquait que « [l]e SPVM enregistre les images 24/24 heures à l'exception de la période de visionnement en direct », laquelle se déroulait du jeudi au dimanche de 18 h à 2 h 30.

Annexes 1 et 2

L'annexe 1 vient préciser que « [l]ors des plages de visionnement en direct, l'agent de surveillance technique enregistre l'image que lorsqu'il a des motifs raisonnables de croire qu'une infraction va être commise », alors qu'à l'annexe 2, on réfère à des images qui correspondent aux objectifs du projet.

Par ailleurs, dans l'annexe 2, on peut également lire que « [l]orsque l'agent technique de surveillance observe une situation qui nécessite une intervention policière il procède immédiatement à l'enregistrement de celle-ci. ».

Finalement, l'annexe 2 mentionne que l'agent de surveillance technique « met fin à l'enregistrement dès que les images ne sont plus pertinentes. ».

Constats et analyse

- On constate que, lors des plages de visionnement en direct, des images sont enregistrées à partir d'un des critères suivants : les images correspondent aux objectifs du projet, les images permettant de croire qu'une infraction sera commise ou, encore, dans le cas d'une situation nécessitant une intervention policière.
- Comment le SPVM en arrive-t-il à conclure à la nécessité de l'enregistrement en continu pour l'ensemble des plages non couvertes par le visionnement en direct? Des données plus détaillées concernant le nombre de transactions par heure pourraient permettre d'éclairer la Commission et les enquêteurs sur ce point.

Règle 13 La disposition des caméras et le type de technologie utilisé doivent minimiser les effets de la vidéosurveillance sur la vie privée des gens.

Rapport final SPVM

Ce document fait mention qu'« un mécanisme de brouillage des images était intégré au système permettant de protéger les images de la vie privée. ».

Constats et analyse

- Lors d'une de leurs visites, les enquêteurs ont pu constater que ce système faisait en sorte que certaines parties de l'image captée par une caméra étaient remplacées par un rectangle noir.

Annexe 1

En plus du mécanisme de brouillage identifié dans le premier document, cette annexe vient préciser certaines autres spécificités technologiques :

- « - *Que l'équipement ait une zone de balayage limitée;*
- *[...]*
- *Que le contrôle des images puisse s'effectuer au besoin et de façon manuelle (direction et zoom). ».*

Constats et analyse

- De quelle façon le fait de zoomer permet-il de minimiser les effets de la vidéosurveillance sur la vie privée des gens?

Règle 14 Les personnes assurant le fonctionnement des appareils doivent être bien au fait des règles visant à protéger la vie privée.

Rapport final SPVM, annexes 1 et 2

Ce document fait mention que « *[l]e système de vidéosurveillance était administré et contrôlé entièrement par du personnel qui avait reçu, au préalable, une formation sur les aspects suivants :*

- *Règles régissant la vie privée*
- *Règles de la CAI (20 règles). ».*

Cette information a été reprise à l'annexe 1.

L'annexe 2 prévoit que la procédure « *vise à régir l'ensemble des opérations découlant du centre de vidéosurveillance du SPVM dans le cadre du projet « vidéosurveillance phase II. ».* Il vient par ailleurs préciser que « *[t]outes les personnes susceptibles d'accéder fréquemment aux images : « agents techniques de surveillance, personnel du soutien technique » bénéficieront d'information »* sur les 20 règles de la Commission et sur les règles régissant la vie privée.

Constats et analyse

- Bien que le personnel chargé d'administrer et de contrôler le système de vidéosurveillance avait reçu une formation sur les règles régissant la vie privée et sur les règles de la Commission relatives à la vidéosurveillance, aucun élément informatif n'a été fourni concernant lesdites formations.

Annexe 4

Au sujet de la formation reçue, les auteurs de ce rapport écrivent : « *La formation initiale que nous avons reçue concernant la Charte canadienne des droits et libertés, la Charte des droits et libertés de la personne et les règles d'utilisation émis par la Commission d'accès à l'information du Québec était pertinente au niveau personnelle, mais ne nous a pas servi beaucoup dans le cadre de notre travail. Malheureusement, la seule utilité que nous voyons en ce qui a trait à la pertinence de cette formation est de répondre aux critères émis par la Commission d'accès à l'information du Québec.* ».

Règle 15 Le public visé par cette surveillance doit être informé par tout avis approprié.

Rapport final SPVM et annexe 1

Ce document fait mention que « *[d]es affichettes ont été positionnées sur la zone permettant à tous les passants d'être avisés qu'ils entraient dans une zone vidéo surveillée. Le plan 2005 tient en compte des recommandations de la CAI. Elles comportent les caractéristiques suivantes :*

- *Mention « espace public sous surveillance »*
- *Le nom du SPVM*
- *Adresse et numéro de téléphone clairement indiqués.* ».

Cette information est reprise dans l'annexe 1.

Constats et analyse

- Une copie d'un exemple d'affiche posée en vue d'informer le public qu'il y a surveillance par caméra a été remise à la Commission. Cette affiche qui comportait le logo du SPVM se lisait ainsi :

*« Espace public sous vidéosurveillance
Autorité responsable : Service de police de la Ville de Montréal
Pour toute information : (514) 280-4141
1441, rue Saint-Urbain, Montréal ».*

- À la suite d'une rencontre avec les intervenants du SPVM, les enquêteurs ont été informés que 150 affiches avaient été commandées et que 16 d'entre elles avaient été installées dans la zone ciblée par les caméras ou aux alentours de cette zone.
- Le contenu de l'affiche apparaît répondre aux exigences de la règle 15.

Les règles concernant la gestion des renseignements

Règle 16 Les équipements utilisés pour l'enregistrement et les enregistrements doivent être protégés.

Rapport final SPVM

Ce document fait mention qu'« [u]n mécanisme de contrôle de clé pour limiter accès au local est mis sur pied. ».

Annexe 1

Cette annexe fait mention que « [l]'équipement est installé dans un local contrôlé par le système C-CUR. La tenue d'un registre est exigée pour les entrées en salle et seules les personnes dûment autorisées et munies d'un badge prévu à cet effet peuvent y avoir accès. Toute autre personne doit avoir reçu l'autorisation du responsable du projet ou de son délégué pour accéder à la salle. Le système C-CUR enregistre les accès en salle. ».

Enfin, ce document indique qu'« [u]ne liste de personnes autorisées sera à la disposition des agents techniques de surveillance. ».

Constats et analyse

- Le système C-CUR n'a finalement pas été installé, mais il a été remplacé par un registre papier que complétaient les agents de surveillance.

Annexe 2

Cette annexe vient apporter les précisions suivantes sur les informations contenues à l'annexe 1 :

- « L'accès au centre de surveillance vidéo est strictement réservé aux seules personnes habilités et aux personnes dûment autorisées qui devront être porteuse d'un badge réglementaire. Une liste des personnes habilités, visée par le responsable du projet est mise à la disposition des opérateurs en salle de vidéo surveillance »;
- « Si l'accès se fait au moment où le local est inoccupé, la personne dont le nom se trouve sur la liste des personnes autorisées, qui entre dans le local, doit s'inscrire elle-même au registre de contrôle d'accès qu'il trouvera ouvert sur le bureau des agents techniques de surveillance »;
- « La porte d'accès au centre de surveillance doit être obligatoirement maintenue fermée et barrée »;
- Afin qu'une personne qui n'est pas dûment autorisée à avoir accès au Centre de surveillance puisse tout de même y accéder, elle « doit avoir reçu l'autorisation verbale du gestionnaire du projet, le commandant Paquin ou ses représentants sergent Pierre Rousseau ou sergent Yvan Martel »;

- « Toutes les autorisations d'accès ponctuelles au centre de surveillance seront inscrites au registre (nommé Registre de contrôle d'accès) »;
- « Chaque agent technique de surveillance possède son propre accès au système de surveillance et DOIT obligatoirement effectuer un enregistrement (login) au système avec son mot de passe individuel en début de quart de travail »;
- « L'agent technique de surveillance doit lorsqu'il débute son quart de travail faire cesser le mode d'enregistrement en continu, lorsqu'il visionne en direct. ».

Constats et analyse

- Ces mesures vont dans le sens de la règle 16.

Annexe 4

Concernant les règles de sécurité qui devaient être respectées au Centre de surveillance, les auteurs de ce rapport indiquent qu'il était impossible de respecter celle voulant que la porte soit toujours maintenue fermée et verrouillée, et ce, en raison du manque de climatisation du local.

Constats et analyse

- Ce problème technique aurait intérêt à être solutionné de façon à assurer la protection adéquate de l'équipement et des enregistrements.

Règle 17 L'utilisation des enregistrements doit être limitée.

Rapport final SPVM et annexe 1

Ce document fait mention qu'« [u]ne correspondance préparée par la section des technologies attestait que la technologie utilisée respectait les règles de la CAI, c'est-à-dire :

- Dispositif empêchant toute forme d'interconnexion des systèmes;
- Mécanismes empêchant l'association d'images et de données biométriques;
- Que les enregistrements ne puissent être appariés, coupés ou partagés avec d'autres fichiers, ni servir à consulter des banques de données. ».

L'annexe 1 reprend ce qui précède en précisant que l'interconnexion ne serait pas possible par Internet ou autrement et qu'il n'y aura pas d'association d'images à l'aide d'un logiciel de consultation automatique d'images ou de reconnaissance faciale.

Constats et analyse

- Le document ne fait qu'affirmer que la règle 17 a été respectée sans expliciter davantage les mesures qui ont effectivement été prises.

- Quant aux mécanismes empêchant l'association d'images et de données biométriques, les enquêteurs n'ont pu constater son existence. On leur a cependant affirmé que le système n'était pas relié aux réseaux informatiques du SPVM.

Annexe 2

Cette annexe vient préciser qu'« [i]l est interdit d'utiliser les images vidéo pour un autre usage que celui pour lequel elles sont prévues et autorisées, à savoir le bon ordre, la tranquillité et la sécurité publique. ». À ce sujet, il est d'ailleurs précisé qu'« [i]l est interdit aux agents techniques de surveillance de visualiser l'intérieur des immeubles et leurs entrées de façon spécifique, continue et/ou délibérée. ».

De façon plus précise, ce document prévoit à la section 4 une procédure intitulée « *Requête de bande d'enregistrement et traitement des images saisies* ». Il peut y avoir une requête régulière qui pourra être formulée par « *tout policier qui souhaite obtenir une bande enregistrée suite à un événement criminel* » qui devra compléter le formulaire « *Demande de bandes enregistrées* ». Il y a également la possibilité de procéder par requête exceptionnelle, laquelle sera faite « *lorsque les agents techniques ne sont pas en devoir* ». Il devra alors être question « *d'un crime grave et l'intégrité physique ou la vie d'une personne est concrètement en danger* ».

Par ailleurs, on y lit qu'« [e]n début de quart de travail, chacune des caméras de surveillance doit faire l'objet d'une vérification de fonctionnement par l'agent technique de surveillance assigné au visionnement différé. La vérification doit comporter les aspects suivants :

- *Les zones couvertes*
- *Le pivotement*
- *Le zoom*
- *Fonctionnement d'enregistrement*
- *Temps de rétention des images*
- *Système de brouillage. ».*

Cette vérification doit être notée dans le cartable « *Inspection des équipements* ».

Enfin, et en ce qui concerne l'enregistrement systématique qui est effectué en dehors des plages de visionnement en direct, ce document prévoit que « [l]es images captées en différé seront visionnées systématiquement par un agent technique. ».

Constats et analyse

- Pourquoi les images captées en continu en dehors des plages de visionnement en direct ont-elles été visionnées de façon systématique par les agents techniques de surveillance?

Annexe 4

- L'annexe 4 fait état que les agents techniques de surveillance ont reçu un total de huit requêtes pour avoir accès à un enregistrement, dont quatre demandes verbales et quatre demandes écrites. Ces requêtes n'ont eu aucune suite, et ce, pour les motifs suivants :
 - il a été impossible de lire le CD gravé et les enregistrements ont été détruits après sept jours;
 - l'endroit de l'infraction n'était pas compris dans le champ de vision des caméras;
 - les caméras étaient hors fonction lors de l'infraction;
 - il n'y avait pas d'image de la scène demandée puisque « *la caméra effectuait sa patrouille et ne pointait pas dans l'angle voulu au moment où l'action s'est produite* »;
 - l'endroit n'était pas visible à cause du brouillage protégeant les endroits privés;
 - il n'y avait pas d'enregistrement systématique lors du visionnement en direct;
 - la requête n'est pas parvenue aux agents techniques de surveillance avant l'expiration du délai de conservation de sept jours;
 - la demande a été formulée au milieu du mois d'octobre pour un événement survenu au mois de septembre. Les images avaient été détruites.

Constats et analyse

- Apparemment, l'usage qui est fait des enregistrements est circonscrit.

Règle 18 Les supports d'enregistrement doivent être pris en compte dans le calendrier de conservation.

Rapport final SPVM et annexe 1

Ce document fait mention que « *les images étaient conservées pour une période de sept jours et effacées automatiquement* ».

On peut également y lire qu'« *[u]ne correspondance préparée par la section des technologies attestait que la technologie utilisée respectait les règles de la CAI c'est-à-dire :*

- [...]
- *Que le support d'enregistrement puisse être pris en compte dans le calendrier de conservation;*
- *Les supports d'enregistrement doivent être numérotés et datés selon le site faisant l'objet de la surveillance.* ».

Constats et analyse

- Concernant la façon dont sont conservés les supports d'enregistrement, les passages relevés reprennent textuellement les exigences formulées par la Commission dans son explication de la règle 18, sans expliciter davantage les mesures prises.

Annexe 2

Concernant la durée de conservation des images enregistrées par les caméras de surveillance, laquelle est de sept jours, le document vient préciser qu'« *un système de sécurité est intégré au système informatique empêchant tout enregistrement au-delà de cette période.* ».

Constats et analyse

- Les enquêteurs ont été en mesure de constater que le système informatique empêchait tout enregistrement après sept jours.

Règle 19 Une personne a droit d'accès aux renseignements la concernant.

Annexes 1 et 2

L'annexe 1 mentionne qu'« *[a]fin de répondre à cette règle, nous avons explicitement prévu une section service à la clientèle dans notre procédure. Elle sert donc à bien informer une personne qui souhaiterait avoir accès aux images la concernant, et ce, conformément à la loi d'accès à l'information.* ».

On peut également y lire qu'« *[u]n numéro de téléphone est inscrit sur l'affichette dirigeant le citoyen vers le poste téléphonique d'un agent technique de surveillance ou une boîte vocale* ».

Tel que mentionné dans l'annexe 1, l'annexe 2 comprend une section intitulée « *Service à la clientèle* » traitant explicitement du droit d'accès.

On peut y lire que « *[l]agent de surveillance technique aura comme responsabilité d'offrir un service téléphonique aux citoyens voulant avoir accès aux images, ou pour tout autres informations* ».

Lors d'une demande d'accès, l'agent technique de surveillance devra :

- « - *Informé le citoyen du temps de rétention des images*
 - *Informé le citoyen qu'il ne peut transmettre les images sur lesquelles il y a une autre personne* ».

« *Si le citoyen souhaite toujours obtenir les images, il doit en faire la demande écrite au bureau d'accès à l'information à l'adresse suivante :*

*Division des Affaires juridiques
A/S Responsable d'accès à l'information
1441, Saint-Urbain
Montréal (Québec) H2X 2M6* »

Constats et analyse

- Les éléments contenus dans cette annexe semblent respecter la règle 19.

La révision périodique de la décision de recourir à la vidéosurveillance

Règle 20 L'organisme public doit revoir périodiquement (au minimum sur une base annuelle) la nécessité de ses choix en matière de vidéosurveillance.

Rapport final SPVM

Ce document énonce que « [l]e projet de vidéosurveillance a été évalué tout au long de l'été 2005 par trois chercheurs de l'école de criminologie de l'Université de Montréal soit messieurs Mathieu Charest, Maurizio d'Élia et Pierre Tremblay ».

Ce même document reprend à partir de la page 17 certains aspects traités par les chercheurs dans le cadre de leur évaluation.

Annexe 1

À l'égard de la règle 20, cette annexe mentionne tout simplement qu'une évaluation tenant compte des aspects mentionnés à cette règle sera effectuée par MM. Pierre Tremblay et Mathieu Charest de l'Université de Montréal.

Annexe 8

Afin de répondre à la règle 20, cette annexe avait comme objectifs « d'évaluer l'impact préventif ou dissuasif présumé de la vidéosurveillance dans les lieux publics et de prendre en considération, dans la mesure du possible, les préoccupations suivantes de la Commission d'accès à l'information. Le motif de départ pour lesquelles on avait procédé à l'installation de ces caméras existent-ils toujours? Les résultats escomptés sont-ils atteints? Les conditions d'utilisation sont-elles toujours adéquates et adaptées à la situation? Est-ce qu'une solution de rechange plus appropriée et compatible avec le droit au respect de la vie privée n'est pas d'ores et déjà envisageable? »

Certains extraits de l'« Évaluation d'un projet-pilote de télésurveillance policière dans les lieux publics » (Rapport d'évaluation) se retrouvent ci-après accompagnés des commentaires des enquêteurs.

« 1. Données de l'étude »

Dans le cadre de ce Rapport d'évaluation, les auteurs affirment présenter une étude qui « combine trois banques complémentaires de données : 1) les données d'observation de terrain; 2) les données statistiques fournies par les caméras; 3) les données officielles de la criminalité » et qui a pour objectif « de reconstituer la série chronologique quotidienne des activités délictuelles et leur distribution spatiale dans le site de recherche ».





À noter que les auteurs mentionnent que les policiers responsables des patrouilles à pied du poste de quartier 21 n'ont pas été en mesure ou n'ont pas jugé pertinent de leur transmettre les détails des interventions quotidiennes.

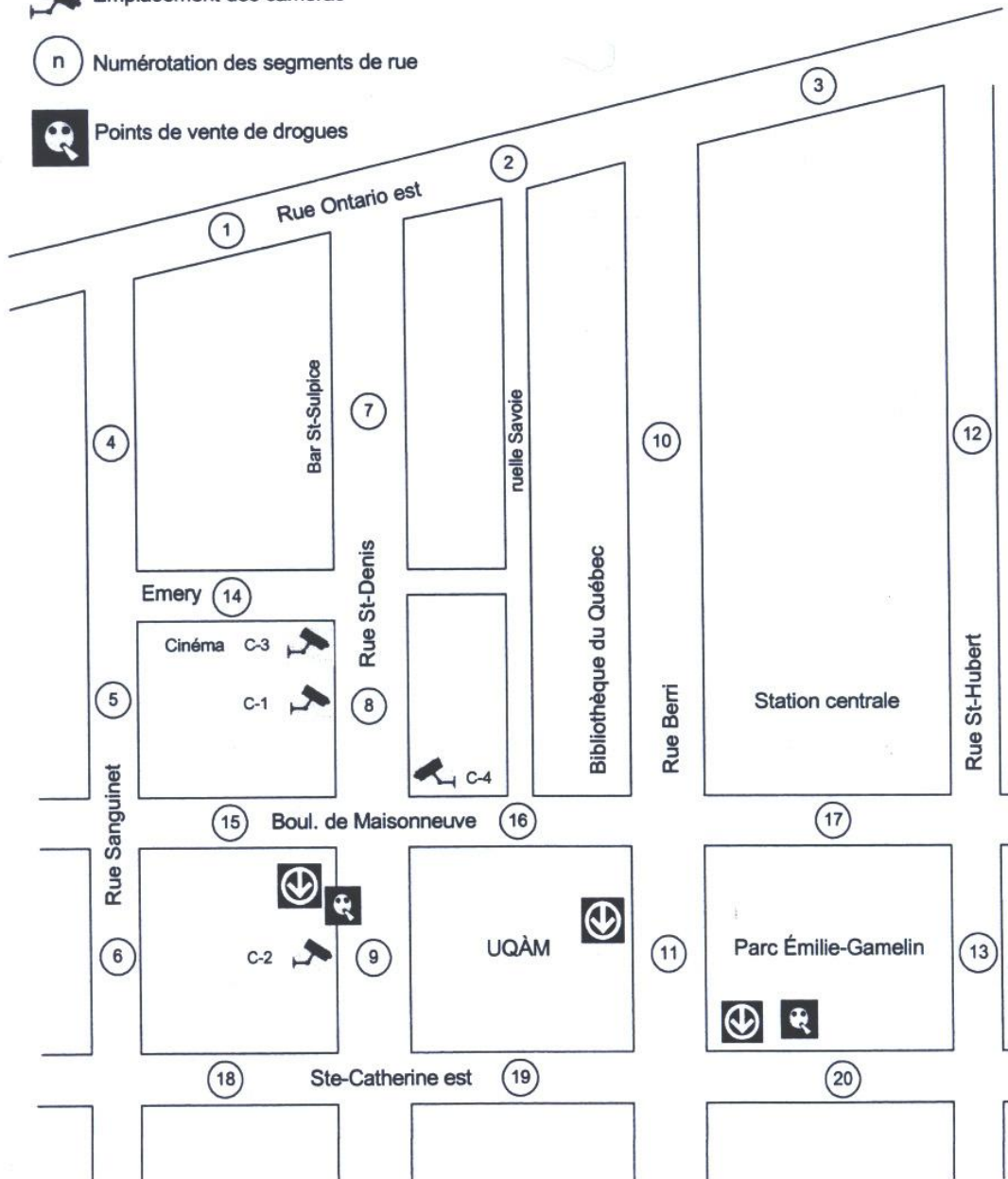
Le périmètre étudié dans le cadre de ce Rapport d'évaluation « *est le secteur du quartier du centre-ville de Montréal délimité au nord et au sud par les rues Sherbrooke et Ste-Catherine et à l'ouest et à l'est par les rues Sanguinet et St-Hubert* ». Ce périmètre est divisé de la façon suivante :

- Site expérimental : il « *est équipé de 4 caméras, est situé sur la rue St-Denis et délimité au nord par la rue Emery et au sud par la rue Ste-Catherine* »;
- Site contrôle : il s'agit d' « *un point de vente situé en dehors du champ des caméras et localisé dans le parc Émilie Gamelin (bordé au nord par le boulevard Maisonneuve, au sud par la rue Ste-Catherine, à l'est par la rue St-Hubert et à l'ouest par la rue Berri)* ».

Ce périmètre est reproduit sur la carte ci-après.

Gros plan sur le site d'analyse (Quartier Latin), les points de vente principaux de revente de drogues illicites et localisation des caméras de télésurveillance

-  Bouches de Métro
-  Emplacement des caméras
-  Numérotation des segments de rue
-  Points de vente de drogues



Cette carte n'est pas à l'échelle

Les données de terrain

À partir des observations de terrain recueillies par l'un d'entre eux, les auteurs font les constats suivants :

- Les deux points de vente principaux de stupéfiants sont « *le coin Maisonneuve/St-Denis (à la sortie St-Denis du métro Berri-UQUÀM) et le parc Émilie Gamelin (square Berri), à la sortie Berri du métro* »;
- « *Deux relais ou point de vente secondaire étaient utilisés occasionnellement : le comptoir secondaire du point de vente St-Denis était situé sur la rue Ste-Catherine (segment de la rue 18); le comptoir occasionnel du point de vente Gamelin était situé également sur la rue Ste-Catherine (segment de rue 19)* »;
- « *Un troisième point de vente, spécialisé dans les drogues dures, situé aux abords de la maison Cactus, sur la rue St-Hubert (segment de rue 12)* ».

Le Rapport d'évaluation mentionne que « *la durée des observations rapprochées des points de vente était initialement de 15 minutes mais elle a été par la suite rallongée à 30 minutes environ* ». On peut également y lire que « *[c]es observations ont été faites sur une base quotidienne, plusieurs fois par jour à différents moments de la journée entre le 30 juin et le 15 septembre 2005* ».

Les données télévisuelles

Ces données ont été recueillies par les deux cadets policiers engagés par le SPVM afin de procéder au visionnement en direct et en différé des images captées par les caméras de surveillance.

Les données de la criminalité

Il s'agit de l'ensemble des données du périmètre d'analyse désagrégées par segments de rue, tel qu'illustré sur la carte.

De plus, les auteurs rappellent « *qu'un des motifs de l'installation des caméras était de contrer la revente au détail organisée de drogues illicites sur la rue St-Denis* » et, qu'en conséquence, ils ont « *analysé plus particulièrement la distribution spatiale des délits et des arrestations autour des deux principaux points de vente de stupéfiants dans le secteur* ».

Constats et analyse

- Le décompte du nombre de passants et du nombre de transactions n'a pu être réalisé en même temps sur un même point de vente parce qu'il y avait seulement un observateur.
- Le décompte sur chaque site n'a pas non plus pu être effectué au même moment.
- La littérature consultée sur le sujet mentionne l'importance de cueillettes de données comparables, donc qui normalement devraient être effectuées au même moment.

- La durée des observations semble variée puisque l'on mentionne des durées allant de 15 minutes à environ 30 minutes.

« 2. Les points de vente dans le site d'étude »

Le Rapport d'évaluation nous fournit un tableau⁵ qui « présente l'ensemble des données de terrain et des données policières par point de vente en utilisant les segments de rue où ils sont localisés comme unité d'analyse ».

Les données contenues dans ce tableau ont permis aux auteurs de cette évaluation de faire les affirmations suivantes :

- « le point de vente sous vidéosurveillance est moins actif que celui qui ne l'est pas : 10 transactions par heure sur le site St-Denis, 13 transactions pour le point de vente Gamelin »;
- « le nombre de passants par heure est comparable dans les deux points de vente (2130 et 2002 respectivement) »;
- « en contrôlant pour le volume de passants, le point de vente qui opère à l'abri des caméras est 50% fois plus actif que le point de vente sous vidéosurveillance (6.28 et 4.2 transactions illicites par heure par 1 000 passants) »;
- « [L]e volume d'infractions (et d'arrestations) pour trafic et possession de stupéfiants est plus important sur le site St-Denis où l'on trouve des caméras que sur le point de vente de la rue Ste-Catherine qui n'est pas opportuné par la vidéosurveillance ». À ce sujet, les auteurs sont d'avis qu'« [o]n ne doit pas conclure que le point de vente de la rue St-Denis est plus actif. La grande majorité des vols et des attaques sont signalés par les citoyens, alors que les infractions en matière de drogues sont largement initiées par la police elle-même ou leurs informateurs. Il est possible que les policiers exercent une répression plus intense sur le site St-Denis où se trouvent placées des caméras que sur le square Gamelin. Si tel est le cas, ce ne serait pas tant l'effet préventif de la télésurveillance qui serait responsable de la tranquillité relative du point de vente St-Denis mais l'effet dissuasif d'une présence policière plus marquée. »

Par ailleurs, les données policières permettent notamment aux auteurs du Rapport d'évaluation de tirer le constat suivant :

- « les vols et les agressions sont plus fréquents dans le site « contrôle » que dans le site sous surveillance : durant les neuf premiers mois de 2005, 12 délits contre la propriété et 37 crimes contre la personne ont été commis dans le site sous vidéosurveillance, mais 32 vols et 107 agressions ont été signalés à la police dans le parc Émilie Gamelin ou son pourtour ».

Constats et analyse

- Les auteurs ont utilisé une donnée qui est différente de celle inscrite au tableau : le volume de transactions horaires par 1 000 passants au point de vente Saint-Denis inscrit dans le tableau

⁵ Tableau 1, p. 12.

est de 4.8, alors que leur constat fait état d'un volume de 4.2. Si on utilise 4.8, la différence n'est plus de 50 %, mais de 31 %.

- Les protocoles ayant servi à compter les passants, les transactions et les différents types de patrouille ne sont pas définis dans le document.
- Après discussion avec un des chercheurs, il s'avère que le volume de passants a été obtenu en comptant pendant une minute le nombre de passants qui circulaient de chaque côté de la rue sur un trottoir. Ce nombre a ensuite été multiplié par 60 minutes.
- Deux moyennes sont présentées relativement au nombre de transactions observées : une le jour (de 6 h à 17 h 59) et une le soir (de 18 h à 5 h 59). Toutefois cette distinction n'a pas été faite pour le nombre moyen de passants à l'heure. Un portrait plus exact de la situation aurait pu être obtenu en associant le nombre de transactions et le nombre de passants à la même heure et ce, pour différentes périodes du jour et du soir.

« 3. Les caméras ont-elles été localisées au bon endroit et durant la bonne période? »

Les points importants de cette partie du Rapport d'évaluation sont présentés ci-après par numéros de caméras.

• Caméras 2 et 4

- « 57% des plaintes formelles pour infractions relatives à la Loi des stupéfiants sont concentrées sur le segment de rue no.9 »
- « En ajoutant le segment 08 et 15 (qui est partiellement dans le champs de balayage de ces caméras), le site sous surveillance accapare 73% des infractions connues de la police en matière de drogues illicites. »
- « Distribution analogue pour les arrestations : 42% des arrestations en matière de stupéfiants se font dans le segment 09 et ce pourcentage est de 58% lorsqu'on y ajoute les segments de rue 08 et 15 »
- « Il existe des segments de rue où le volume de délits est beaucoup plus élevé [...] que dans le segment de la rue St-Denis où se trouvent les caméras 2 et 4. »
- « Le nombre de délits commis sur le segment 9 de la rue St-Denis (5% des délits contre les biens et contre les personnes du secteur et 5% des arrestations associées) correspond au nombre moyen de délits commis dans l'ensemble des segments de rue du secteur »

• Caméras 1 et 3

- « Le nombre relatif de délits contre les biens et contre les personnes y est relativement élevé (7,1% des délits et 8,7% des arrestations associés du secteur) »
- « Le segment de rue 08 n'était pas (ou n'était plus) un endroit de prédilection pour la vente de drogues illicites. Ce n'était le cas ni en 2004 (lorsque les caméras ont été installées pour la première fois) ni en 2005 ».

Les auteurs du Rapport d'évaluation présentent des tableaux qui visent à identifier la contribution des 20 segments de rue au volume total d'infractions et d'arrestations pour usage et

trafic de drogues illicites⁶ et pour délits contre la personne et contre la propriété⁷ commis dans le site d'analyse et dans l'ensemble du poste de police de quartier 21.

Les auteurs font les constats suivants concernant ces tableaux :

- « *Seulement 1,8% des délits contre les biens et contre les personnes et 13.4% des infractions en matière de drogues illicites ont été commis dans les segments de rue sous télésurveillance.* »
- « *Il serait improbable qu'un impact même bénéfique de cette télésurveillance puisse être détecté en analysant le nombre de délits qui se commettent dans l'ensemble du poste de quartier.* »
- « *En revanche, un tel effet devrait pouvoir être détecté au niveau du périmètre de l'étude [...] puisque plus de 50% des infractions en matière de drogues et près de 15% des vols et des agressions du secteur se produisent dans les segments de rue équipés de caméras.* ».

Concernant la question de la pertinence de désactiver les caméras durant l'automne, l'hiver et le printemps, les chercheurs présentent une analyse des fluctuations saisonnières de la criminalité⁸ qui leur permet de faire les remarques suivantes :

- « *les mouvements saisonniers sont très marqués à l'échelle du PDQ mais qu'ils le sont beaucoup moins dans les segments de rue où sont localisés les principaux points de vente de stupéfiants* »;
- « *les mouvements saisonniers sont plus apparents pour les délits contre la personne et contre la propriété que pour la revente au détail de drogues illicites* ».

Constats et analyse

- Les données présentées dans cette section permettent de questionner l'installation des caméras de surveillance 1 et 3.
- En affirmant qu'il est improbable « *qu'un impact même bénéfique de cette télésurveillance puisse être détecté en analysant le nombre de délits qui se commettent dans l'ensemble du poste de quartier* », les auteurs reconnaissent un possible déplacement de la criminalité en dehors de la zone sous vidéosurveillance.
- Le tableau fourni au soutien de l'analyse des fluctuations saisonnières ne prend en considération que les données de l'année 2004 et les mois de janvier à septembre 2005, alors qu'à d'autres endroits dans le Rapport d'évaluation, les chercheurs ont utilisé des données à partir de 1995.

« 4. La performance des caméras de surveillance »

Cette section de l'évaluation comporte notamment deux tableaux.

⁶ Tableau 2, p. 15.

⁷ Tableau 3, p. 16.

⁸ Annexe 1, p. 31.

Concernant le tableau intitulé « *Délits signalés à la police et détectés par télésurveillance (4 juillet au 16 septembre 2005)* »⁹, les auteurs soulignent les points suivants :

- Du 30 juin au 18 septembre 2005, 24 transactions illicites de stupéfiants ont été observées, 22 en direct et 2 en différé.
- Les caméras 1 et 3 n'ont pas permis d'observer de transaction.
- « *Aucune des 27 agressions (délits contre la personne) survenues dans le périmètre de surveillance n'a été observée en différé ou en direct.* »
- « *Aucun des 117 vols (crimes contre la propriété) n'a été détecté par les caméras de surveillance en différé ou en direct.* »
- Une seule des 27 arrestations réalisées dans les segments 08 et 09 a été observée.

Concernant le tableau intitulé « *Vente au détail de stupéfiants : Analyse comparative des données télévisuelles et des observations rapprochées de terrain (30 juin au 18 septembre 2005)* »¹⁰ les auteurs font les constats suivants :

- « *Ces résultats corroborent la thèse selon laquelle les infractions en matière de drogues mesurent davantage la mobilisation des forces policières que le degré d'activité des consommateurs et des vendeurs.* »
- « *À heures d'observations égales, les données télévisuelles sont beaucoup moins performantes que les observations rapprochées directe (13 fois moins) pour les transactions illicites de stupéfiants.* »

Les auteurs du Rapport d'évaluation se sont ensuite attardés sur certains problèmes techniques (maniabilité des caméras, qualité des images retransmises et autres problème connexes). Enfin, cette section fait le bilan des requêtes officielles d'assistance qui ont été reçues, lequel est sans résultat.

Constats et analyse

- Les données indiquées au tableau 5 quant à la surveillance observée n'ont pas fait l'objet de validation avec les données provenant du PDQ 21 concernant les patrouilles effectivement réalisées.
- Contrairement aux crimes contre la personne ou contre la propriété qui sont généralement le résultat de plainte ou d'appel de citoyens, la diminution ou l'augmentation des infractions en matière de drogue sont tributaires de la mobilisation policière dans un secteur donné.

« 5. La télésurveillance a-t-elle un impact préventif? »

Cette section présente deux figures¹¹ et deux tableaux de données.

⁹ Tableau 4, p. 18.

¹⁰ Tableau 5, p. 19.

¹¹ Figures 2 et 3, pp. 23 et 25.

« La figure 2 présente les variations mensuelles du nombre de vols et d'agressions commis aux abords d'un point de vente de drogues illicites opérant sous les caméras (segments de rue 08, 09 et 15 de la figure 1) ». Le point de comparaison est constitué des segments de rue 11, 13, 17 et 20 qui se situent autour du Parc Gamelin. Les variations concomitantes de la criminalité dans le reste du périmètre du site à l'étude sont également illustrées.

Les auteurs précisent que « [l]e square Gamelin a fait l'objet d'une « attention musclée » des policiers du poste 21 de 1995 à 1999. ». Ils ajoutent que « [d]epuis 2000, en revanche, leur priorité s'est portée sur le point de vente situé à la sortie St-Denis du métro Berri-UQAM et les arrestations y sont en moyenne deux fois plus fréquentes ».

Par ailleurs, les auteurs indiquent : « Comme il semble raisonnable de supposer que les points de vente Gamelin et St-Denis sont également « achalandés » [...], la figure 3 permet d'établir que le degré de pression exercé sur le point de vente Gamelin est deux fois moins forte que celle qui s'exerce sur le site expérimental. »

Les chercheurs émettent les affirmations suivantes concernant le tableau 6 (p. 24) :

- « Nos analyses indiquent une baisse significative de la criminalité dans les segments de rue équipés de caméras. En revanche, on n'observe aucune baisse significative dans le secteur « contrôle » (le square Gamelin) ou dans le reste du périmètre. Ces résultats indiquent que les caméras ont un impact sur la criminalité et que cet impact ne s'accompagne d'aucun effet de déplacement (pas de hausse significative des délits ailleurs dans le secteur). En outre, cet impact ne peut pas être disqualifié comme un effet de tendance ou de maturation ou comme un effet saisonnier (les caméras ont été installées principalement durant l'été). »
- « Nos analyses indiquent que le niveau de base est de 10 délits par mois. Les caméras ont été activées pendant 7 mois (de mai à août 2004 et de juillet à septembre 2005). En épargnant 7.5 délits, la télésurveillance aurait fait baisser ce volume d'environ 10 % (7.5 / 70). »
- « On ne peut pas exclure cependant que d'autres facteurs aient été la cause de cette baisse. Nous avons appris en cours d'analyse que le site sous vidéosurveillance était davantage patrouillé par les policiers et que les arrestations y étaient beaucoup plus fréquentes. »

Constats et analyse

- Dans le tableau 1, le secteur sous surveillance est constitué des segments 08 et 09 alors que dans la figure 2, il est constitué des segments 08, 09 et 15. Rien n'est précisé pour la figure 3.
- La figure 2 prend en considération le nombre de crimes contre la personne pour le reste du PDQ 21 et non pas pour les secteurs adjacents au périmètre.
- La figure 3, concernant le nombre d'arrestations pour usage ou trafic de stupéfiants, ne fait pas cette comparaison même si elle est annoncée dans le titre de la figure. Cette comparaison aurait pu permettre de constater la présence et l'ampleur d'un possible débordement.
- Les raisonnements sous-jacents à la première affirmation ne sont pas présentés. Le lecteur ne peut procéder de lui-même à l'évaluation de la conclusion amenée.
- Les raisonnements ayant amené à estimer le niveau de base à 10 délits et la baisse de délit à 7.5 par mois ne sont pas précisés.

- Il y a lieu de s'interroger sur le calcul du pourcentage de la baisse de délits. Pourquoi ce calcul a-t-il été fait avec un niveau de base, soit 10 délits par mois multipliés par 7 mois, au lieu de prendre les données réelles des mois où il y avait la vidéosurveillance ?

Les chercheurs émettent les affirmations suivantes concernant le tableau 7 (p. 26) :

- « Dans cette deuxième analyse complémentaire nous n'examinons les données d'observation plutôt que les données officielles de la criminalité, et procédons à une analyse transversale des points de vente St-Denis et Gamelin plutôt qu'à une analyse longitudinale. »
- « Le nombre d'observation des deux points de vente et surtout leur durée ne sont pas identiques dans les deux points de vente [...] Les ventes varient selon le jour de la semaine et la période de la journée et les deux points de vente n'ont pas nécessairement été observés au même moment et les jours de la semaine. [...] Le volume de passant n'est pas nécessairement équivalent dans les deux sites. »
- « Les résultats de cette analyse indiquent que les revendeurs et les consommateurs de drogues illicites s'adaptent fort bien au degré de pression exercée par les policiers. Le nombre de revendeurs et le volume de transactions diminuent de manière significative lorsque les policiers patrouillent à pied les segments de rue où sont situés les points de vente. [...] Toute arrestation pour stupéfiants s'accompagne d'une baisse marginale d'activité des points de vente. Ces effets sont bien entendu des effets à court terme. »
- « Mais le résultat principal de cette analyse indique que le point de vente qui n'est pas assujéti à la télésurveillance est plus actif que celui qui opère sous les caméras ($b=1.35$, $p=0.006$ pour l nombre quotidien de transactions illicites; $b=0.84$, $p=0.000$ pour le nombre quotidien de revendeurs présents sur le point de vente.) »
- « En d'autres termes, ce n'est pas parce que la pression policière y ait plus forte que le point de vente sous les caméras est moins actif : un autre facteur est également responsable de cet état de choses et il est devenu maintenant difficile de ne pas attribuer cet effet en totalité ou en partie à la télésurveillance elle-même. Des analyses confirmatoires de cette conclusion indiquent que les résultats du tableau 7 ne changent pas lorsqu'on incorpore dans l'analyse l'impact des services de sécurité des organisations des festivals d'été dans le secteur. Telle est donc la conclusion finale qui se dégage de nos deux analyses d'impact; il n'existe pas de raisons fortes de ne pas attribuer à la télésurveillance un impact préventif qui module à la baisse le nombre de vols, d'agressions et de transactions illicites de stupéfiants dans les segments de rue dotés de dispositifs de télésurveillance policière. »

Constats et analyse

- Aucune explication ne permet de comprendre comment les chercheurs sont arrivés à émettre les deux dernières affirmations concernant les résultats du tableau 7.
- Les chercheurs concluent, sans expliquer leur raisonnement, que le point de vente Saint-Denis est moins actif parce qu'il y a des caméras.

« 6. Conclusions et recommandations »

Il convient de souligner quelques-unes des conclusions et recommandations formulées dans cette évaluation :

1. Les auteurs de ce document sont d'avis que les caméras ont « *un effet détectable et appréciable* » (« *10% moins de vols et d'agressions; environ 15% moins de vente de drogues illicites* »).
2. Concernant la recommandation de la Commission à l'effet que « *la télésurveillance enregistrée dans les lieux publics ne soit utilisée que lorsque le problème à corriger est récurrent, circonscrit et sérieux* », les auteurs sont d'avis que ces critères sont rencontrés par « *[l]a vente organisée de drogues illicites en plein air et le cortège de désordres et de délits afférents* ».
3. « *Il n'existe pas de motifs sérieux pour activer les caméras uniquement durant les mois d'été. La règle stipulant que la vidéosurveillance doit être utilisée pour des périodes limitées ou lors d'événements critiques est pertinente dans certains cas mais ne l'est pas dans d'autre. Les points de vente de drogues illicites ciblées par le projet sont stables et c'est précisément leur stabilité qui fait problème.* »
3. « *La règle selon laquelle les opérateurs des caméras ne doivent démarrer l'enregistrement que lorsqu'ils ont des motifs raisonnables de croire qu'une infraction va être commise est absurde lorsque les infractions sont rapides et furtives et que les caméras n'ont pas la maniabilité souhaitable.* »
6. « *Les résultats de cette étude suggèrent la mise en place d'un nombre beaucoup plus important de caméras de télésurveillance dans les lieux les plus « chauds » du centre ville.* »

Constats et analyse

- Concernant la première conclusion, rappelons que les raisonnements à la base de la baisse de 10 % ne sont pas précisés (constats p.46). Quant à la baisse de 15 %, le document ne contient aucune précision quant à la façon dont elle a été calculée.
- Concernant la deuxième conclusion, s'il est vrai que le problème semble récurrent, il appartient à l'organisme de démontrer que l'utilisation de caméras avec enregistrement est la solution appropriée.
- Concernant la première conclusion 3, rappelons que les auteurs reconnaissent, à la page 19, que les observations rapprochées directes sont treize fois plus performantes que l'observation des données télévisuelles pour repérer les transactions de stupéfiants.
- Concernant la deuxième conclusion 3, les enquêteurs sont d'avis qu'un enregistrement en continu ne peut être justifié par un manque de maniabilité des caméras.
- La nécessité n'étant pas encore établie pour les quatre caméras déjà en place, il apparaît difficile de considérer la possibilité d'implanter des caméras supplémentaires.

Constat global concernant le Rapport d'Évaluation

En ce qui a trait au Rapport d'Évaluation, plusieurs hypothèses et résultats ont été présentés sans que les raisonnements sur lesquels ils s'appuient ne soient expliqués. De plus, le Rapport d'évaluation ne permet pas d'apprécier un débordement possible de la criminalité sur les zones avoisinantes en plus de comporter des imprécisions d'ordre méthodologique et analytique, par exemple, quant à la façon de calculer le nombre de transactions et de passants ainsi que la fréquence de la présence policière.

Par ailleurs, malgré les précisions demandées par les enquêteurs, certains développements demeurent difficiles à suivre.

À cet égard, l'Institut de la statistique du Québec (ISQ), dans sa « *Politique générale en matière de gestion de la qualité* », précise que, pour répondre adéquatement aux besoins de ses utilisateurs de statistiques, certains critères de qualité doivent être rencontrés, dont la fiabilité, l'objectivité, la comparabilité et l'intelligibilité.

Pour l'ISQ, la fiabilité et l'objectivité signifient que les données ont été produites d'une manière qui minimise les erreurs qui affectent normalement les données et maximise « *la rigueur scientifique dans les interprétations, analyses et synthèses qui en sont faites* ». La comparabilité permet, pour sa part, des comparaisons dans le temps et dans l'espace. Enfin, l'intelligibilité de l'information réfère à sa facilité de compréhension par les utilisateurs. « *Assurer l'intelligibilité de l'information statistique, c'est fournir aux utilisateurs, de la façon la plus claire mais aussi la mieux adaptée possible, les explications qui sont nécessaires à son interprétation et son utilisation adéquate.* ».

5. CONCLUSION PRÉLIMINAIRE GÉNÉRALE

Tel que déjà souligné dans le Rapport de 2004, le Centre-ville de Montréal connaît une situation où les problèmes, tels que la drogue, la violence, la prostitution et l'itinérance, continuent de se manifester. Le SPVM a reconduit le projet de vidéosurveillance pour l'année 2005 afin de contrer l'un ou plusieurs de ces aspects selon la source consultée. Afin de justifier son projet, le SPVM a transmis à la Commission un certain nombre de documents, dont de larges extraits ont été repris dans les pages précédentes. Ces documents ont été analysés à la lumière des « *Règles d'utilisation de la vidéosurveillance avec enregistrement dans les lieux publics par les organismes publics* ». En cours d'analyse, différents constats ont été posés par les soussignés. Sans les reprendre de façon exhaustive, il peut être opportun de rappeler qu'un certain nombre de règles ont été respectées. Toutefois, d'autres posent encore problème.

Considérant ce qui précède ainsi que l'ensemble des documents fournis par le SPVM, les enquêteurs sont d'avis que la démonstration du respect de certaines règles n'a pas été faite et qu'avant de procéder à l'enregistrement des images entre le 1300 et le 1700 de la rue Saint-Denis, ou dans le cadre de tout autre projet, le SPVM devrait établir la nécessité d'une telle cueillette.

6. RECOMMANDATION

Les soussignés recommandent à la Commission de transmettre au responsable de l'accès du SPVM copie du rapport préliminaire d'enquête afin de leur demander leurs commentaires d'ici le 9 juin 2006.

En réponse au « *Rapport préliminaire d'enquête concernant l'installation de caméras de surveillance par le Service de police de la Ville de Montréal* », le SPVM a transmis à la Commission, le 14 août 2006, un document intitulé « *Commentaires du Service de police de la Ville de Montréal sur le rapport préliminaire de la Commission d'accès à l'information Projet vidéosurveillance phase II* ». Ce document, annexé au présent Rapport final d'enquête, a fait l'objet d'une analyse approfondie des soussignés et c'est pourquoi il apparaît opportun d'apporter des précisions sur certains aspects des commentaires reçus du SPVM.

7. ANALYSE DES COMMENTAIRES

7.1. Règle 1 : « *La vidéosurveillance doit être nécessaire à la réalisation d'une fin déterminée* »

La vidéosurveillance ne peut être utilisée de manière générale comme un dispositif de sécurité publique. Le problème à régler doit être identifié, récurrent et circonscrit.

7.1.1. Section « *Rapport final SPVM* »

Commentaires du SPVM :

« Les responsables du SPVM dans un but de transparence ont fourni à la Commission tous les documents relatifs au projet de surveillance de la rue St-Denis. Ce document démontre le respect des vingt règles par le SPVM pour la reconduction du projet Vidéosurveillance phase II. L'annexe 1 a été rédigée le 16 juin 2005 et c'est pour cette raison que les données de ce document sont celles produites pour le projet Robot-Cam (1^{er} mai 2004 au 31 août 2004) puisque l'évaluation finale du projet Vidéosurveillance phase II (1^{er} juillet 2005 au 31 octobre 2005) n'était pas encore complétée. En ce qui a trait aux données relatives à l'année 2005, il faut prendre en considération l'évaluation finale complétée par les chercheurs de l'Université de Montréal à l'annexe 8 datée du 15 octobre 2005. »

7.1.2. Section « *Annexes 1 et 6* »

Commentaires du SPVM :

« La déclaration uniforme de la criminalité (DUC) n'est pas à elle seule révélatrice pour mesurer l'ampleur du phénomène criminel qui perdure sur la rue St-Denis. D'autres données pourraient répondre aux interrogations des enquêteurs en ce qui a trait à la hausse de la criminalité durant la saison estivale.

En effet, pour conclure à une augmentation des événements ciblés par l'objectif du projet durant la période estivale, les représentants du SPVM ont

jugé bon de remettre à la Commission un tableau de coefficients des données d'appels logés au 9-1-1 de l'année 2001 à 2005 et qui ont nécessité une intervention policière sans que nécessairement un rapport d'événement soit rédigé. Par exemple, un citoyen qui demande l'aide de la police en logeant un appel au 9-1-1 mais qui ne veut pas porter plainte officielle par crainte de représailles ou par peur de devoir témoigner à la cour ne fera pas partie des statistiques de la déclaration uniforme de la criminalité. Les données d'appels reflètent davantage la problématique de la rue St-Denis pour les crimes contre la personne et la propriété.

Le tableau des données d'appels inclut tous les événements relatifs aux stupéfiants, aux crimes contre la personne et la propriété.

En ce qui a trait à la hausse des événements reliés aux activités de stupéfiants durant la saison estivale, il faut se fier davantage à des données visuelles puisqu'il y a peu de citoyens qui portent plainte officielle (DUC) contre un revendeur de stupéfiants et ce, pour différentes raisons, mais le plus souvent parce qu'ils ne se sentent pas réellement victimes. Autrement dit, s'ils n'ont pas de blessure physique et/ou n'ont pas subi une perte quelconque, ils préfèrent ne pas s'en mêler.

À l'annexe 8, on retrouve des données visuelles pour la durée du projet en 2005 mais nous ne pouvons fournir d'autres données comparables pour les années antérieures car il n'a jamais été nécessaire pour le SPVM de se doter de cet outil d'analyse pour mesurer cette problématique. »

7.1.3. Section « Annexe 7 »

Commentaires du SPVM :

« Plusieurs raisons peuvent expliquer le fait qu'il n'y a pas eu d'arrestation en utilisant la vidéosurveillance. Premièrement il ne faut pas perdre de vue que le SPVM utilise la vidéosurveillance comme un outil complémentaire de prévention et de répression de la criminalité. En mode prévention, seule la présence de caméras sur la rue peut être dissuasive pour les revendeurs ou les criminels. Nous ne disons pas ici que l'installation de caméras peut venir régler la problématique de la rue St-Denis sans le support d'effectifs policiers. En mode répression, les policiers procèdent aux arrestations des revendeurs ou autres criminels suite à la commission d'un crime ou suite à des informations reçues du Centre de surveillance. En outre, il y a tout l'aspect de l'obtention de motifs raisonnables, au sens du droit criminel, qu'un agent de la paix doit recueillir avant de procéder à l'arrestation d'un individu.

Deuxièmement, plusieurs problèmes technologiques ont été rencontrés durant le projet. Un rapport final de la Section technologie du SPVM fait foi des difficultés rencontrées dans le cadre du projet à l'annexe 5.

Troisièmement, la règle no 12 voulant que l'agent technique de surveillance enregistre seulement lorsqu'il a des motifs de croire qu'un crime était sur le point d'être commis vient plafonner le potentiel d'utilisation de la vidéosurveillance au SPVM.

Pour avoir des motifs raisonnables de croire qu'une infraction est sur le point d'être commise, l'agent de surveillance technique doit percevoir le crime, l'analyser puis manipuler le système technologique pour permettre l'enregistrement. Comme il existe des délais au niveau de l'analyse humaine et de la manipulation du système technologique, et en considérant que les infractions sont rapides et furtives (une transaction de stupéfiant dure en moyenne 2-3 secondes), il est donc impossible d'enregistrer les images voulues en temps opportun. De plus, le fait de ne pas procéder à l'enregistrement en continu lorsqu'il y a des opérateurs qui captent en direct, a diminué l'efficacité du projet car lorsque survenait un crime durant cette période, les agents ne disposaient d'aucun archivage d'images et s'ils recevaient une demande de la part des enquêteurs, ils ne pouvaient y donner suite; nous avons donc perdu cette capacité de recueillir des éléments de preuve ou d'enquête.

Les agents techniques de surveillance ont quand même reçu 8 demandes d'images enregistrées provenant des policiers. En raison des problèmes technologiques, l'application rigoureuse des règles de la CAI et du court délai de conservation (7 jours), aucune image n'a pu être utilisée comme preuve à la cour. »

7.1.4. Section « Annexe 8 »

Commentaires du SPVM :

« Le secteur de la rue St-Denis entre Ste-Catherine et Emery est contrôlé par un groupe criminalisé motard pour la vente de drogues illicites, voir l'organigramme du crime organisé à l'annexe 1. Ce tronçon n'a donc pas été choisi de façon aléatoire. Il existe un réel problème de vente de stupéfiants sur cette rue à l'année longue et le SPVM a déjà dressé le portrait de la situation par le biais de la documentation qu'il a fournie à la Commission.

Les caméras ont donc été installées pour les projets Robot-Cam 2004 et Vidéosurveillance phase II en raison du problème récurrent de la vente de stupéfiants et des crimes qui en découlent et qui perdure sur la rue St-Denis depuis plusieurs années. À chaque année, le SPVM reçoit de nombreuses plaintes provenant de différentes personnes. En plus des plaintes reçues directement au SPVM, les élus reçoivent aussi des plaintes de citoyens et/ou commerçants. Pour ces derniers, le problème est toujours existant et ils espèrent que nous pourrions, par l'utilisation de différents outils et moyens, régler cette situation.

En ce qui a trait à l'installation des caméras, les techniciens devaient se soucier des contraintes technologiques (champs de vision, transmetteurs doivent « se voir », portée de la caméra, etc.) et environnantes (mobiliers urbain, arbres feuillus, etc.) dans le secteur délimité entre le 1300 et le 1700 de la rue St-Denis.

Il est important de prendre en considération que les revendeurs de drogues ou les revendeurs de ceux-ci se déplacent sur la rue pour exercer leurs activités sans contrainte. Nous ne pouvons donc pas seulement installer une caméra pour observer le métro Berri parce que généralement c'est près de cet endroit que les transactions s'effectuent; il faut pouvoir observer les allées et venues de ces derniers pour connaître leur modus operandi car cette information est nécessaire comme élément de preuve à la cour. Autrement dit, les revendeurs ne fournissent pas les revendeurs de stupéfiants directement à la sortie du métro Berri mais bien dans les alentours.

De plus, en disposant les caméras entre le 1300 et le 1700, nous serons en mesure d'identifier un suspect qui pourrait prendre la fuite sur la rue St-Denis suite à la commission d'un acte criminel et ce, peu importe où le crime a eu lieu. De cette façon, les policiers pourront se servir de ces images comme preuve à la cour pour prouver la présence sur les lieux du criminel.

En effet, la vidéosurveillance est une technique d'enquête qui s'ajoute à la panoplie des instruments dont disposent les agents de la paix pour prévenir ou réprimer le crime. Dans certains cas, le crime ou le délit ne sera pas commis dans le champs de surveillance des caméras, mais à la suite d'une dénonciation ou d'un appel téléphonique, la vidéosurveillance pourra permettre de retracer les auteurs d'un acte criminel à partir d'autres éléments qui nous auront été signalés. »

Commentaires des enquêteurs :

À la lumière des renseignements obtenus, il appert que le problème à régler est identifié en fonction de préoccupations entourant la sécurité publique. Pour cette raison, le SPVM espère, en ce faisant, contrer le trafic de stupéfiants dans le secteur sous surveillance. La vidéosurveillance viserait à réduire le nombre de délits contre les biens et les personnes. Par conséquent, la règle numéro 1 semble respectée par le SPVM.

7.2. Règle 2 : « L'objectif recherché par la vidéosurveillance doit être sérieux et important »

La prévention de délits mineurs ou la survenance de problèmes occasionnels ne peuvent justifier une intrusion dans la vie privée des personnes. La vidéosurveillance ne doit pas se révéler comme étant une solution de facilité. Les lieux ciblés doivent, notamment, être reconnus comme étant des espaces criminogènes.

7.2.1. Section « Annexes 1 et 8 »

Commentaires du SPVM :

« L'objectif visé par la vidéosurveillance a toujours été sérieux et important. Les projets Robot-Cam et Vidéosurveillance phase II ont comme objectif de contrer la vente au détail de stupéfiants dans un secteur reconnu pour le trafic de stupéfiants qui s'y livre depuis une vingtaine d'années ainsi que pour diminuer les crimes à caractère violent qui en découlent.

Si l'objectif premier est de contrer la vente de stupéfiants, évidemment qu'il y aura une diminution de la présence troublante de revendeurs sur la rue. De plus, les activités de revente de stupéfiants peuvent générer d'autres types de criminalité tels agressions armées, vols qualifiés, bagarres, et voies de fait. S'il y a diminution de la criminalité, il y a des chances que le sentiment de sécurité augmente chez les citoyens.

Le SPVM spécifie à l'annexe 2, que la vidéosurveillance ne vise pas la gestion des problématiques sociales, elle vise à gérer le bon ordre, la tranquillité et la sécurité publique. Si le SPVM rencontre son objectif par la vidéosurveillance de contrer la vente au détail de stupéfiants dans un lieu public, il pourrait y avoir moins de crimes violents, ce qui veut donc dire que le SPVM sera en mesure de gérer le bon ordre, la tranquillité et la sécurité publique dans un secteur reconnu criminogène. De cette façon, le SPVM rencontrera sa mission première.

Dans le rapport final du SPVM, il est effectivement mentionné que dans le but de réaliser sa mission (v° article 48 de la Loi sur la police) qui consiste à protéger la vie, la propriété et de prévenir le crime, le SPVM reconduit un second projet de vidéosurveillance amélioré sur la rue St-Denis. »

Commentaires des enquêteurs :

Les informations communiquées par le SPVM sont à l'effet que les lieux ciblés par la vidéosurveillance sont reconnus comme étant des endroits criminogènes. Le trafic de stupéfiants y serait organisé et établi. Conséquemment, l'objectif poursuivi par le SPVM semble sérieux et important.

7.3. Règle 3 : « *Un rapport concernant les risques concrets et les dangers réels que présente une situation au regard de l'ordre public et de la sécurité des personnes, des lieux ou des biens doit être réalisé* »

Ce rapport doit notamment faire état des points suivants :

- Les événements précis, sérieux et concordants qui se sont produits

- Une identification claire du problème à régler
- Les exigences concrètes et réelles de sécurité publique en jeu
- Les lieux ciblés pour la vidéosurveillance et leurs liens avec les motifs invoqués
- Les objectifs importants, clairs et précis qui ont été identifiés.

7.3.1. Section « Annexe 1 »

Commentaires du SPVM :

« Les données officielles de la criminalité (DUC) dressent un portrait incomplet des activités en matière de stupéfiants. Les données d'observations sur le terrain démontrent que le site sous surveillance est effectivement très actif. (10 transactions par heure, 1 transaction à chaque 6 minutes). Voir annexe 8.

Tous les appels logés au 9-1-1 nécessitent une intervention directe sur les lieux par les policiers. Ce qui veut dire que le nombre d'appels inscrits dans le tableau est généralement égal au nombre d'interventions policières. Cependant, un événement peut générer plusieurs appels au 9-1-1 par exemple un appel de coup de feu.

Les données relatives au commerce de stupéfiants (2000 à 2004) sont présentées au tableau 2 à la page 4 de la même annexe. Les données concernant l'année 2005 sont disponibles dans le rapport final aux annexes 6 et 8.

Il est mentionné que la zone ciblée par la vidéosurveillance est empruntée par plus de 300000 personnes quotidiennement. Ce nombre de personnes qui circulent sur la rue quotidiennement peut être expliqué en partie en raison des divers établissements situés directement dans le site expérimental et d'autres aux abords de la rue St-Denis. L'Hôpital St-Luc situé au 1058, rue St-Denis fait partie de l'environnement immédiat de la zone de vidéosurveillance. De même que le Cégep du Vieux Montréal qui est situé au 255, rue Ontario Est. Les locaux de l'Université du Québec à Montréal (UQAM) sont directement situés dans le site expérimental soit au 1430, rue St-Denis de même que la bibliothèque nationale du Québec qui est située au 1700, rue St-Denis. Plusieurs employés et clients fréquentent ces établissements.

Ce document a été fourni à la Commission dans le cadre du projet Robot-Cam 2004. Si la Commission désire obtenir une copie supplémentaire, il nous fera plaisir de vous en faire parvenir une par courrier.

Le SPVM a rédigé un plan de débordement pour le projet Robot-Cam 2004 pour prévenir tout débordement possible dans les zones riveraines du secteur sous surveillance. Cette année-là, aucun débordement n'a été constaté. En 2005, il est aussi vrai de dire que moins de policiers ont été affectés au plan de débordement en raison de différents projets prioritaires touchant le PDQ21. Par contre, s'il y avait eu un quelconque débordement, les effectifs policiers du PDQ21 auraient été dirigés aux endroits problématiques.

Ce qui est important de retenir à l'annexe 8 c'est qu'il n'y a pas eu de débordement ou de déplacement de la criminalité dans le périmètre d'étude. »

Commentaires des enquêteurs :

L'analyse des commentaires du SPVM permet de conclure que, conformément à la règle 3, un rapport concernant les risques concrets et les dangers réels a été réalisé à l'égard de la sécurité des personnes aux endroits ciblés. Les risques et les dangers de la vidéosurveillance ont été analysés et sont décrits dans quelques documents (Évaluation d'un projet-pilote de télésurveillance policière dans les lieux publics « Annexe 8 », plan de débordement pour le projet Robot-Cam, Rapport final de la vidéosurveillance « Annexe 4 »).

7.4. Règle 4 : « Des solutions de rechange moins préjudiciables à la vie privée doivent avoir été envisagées ou mises à l'essai et s'être avérées inefficaces, inapplicables ou difficilement réalisables »

Selon le problème à résoudre et les lieux concernés, d'autres solutions doivent avoir été expérimentées ou étudiées, notamment :

- la présence d'agents de sécurité;
- une patrouille à pied aux endroits névralgiques;
- l'implication de travailleurs ou de travailleuses de rue;
- un meilleur éclairage de la zone à protéger;
- la formation d'un comité de vigilance.

7.4.1. Section « Annexe 1 »

Commentaires du SPVM :

« Une présence massive de policiers dans un environnement donné suscite beaucoup de questionnements chez les citoyens. En général, les citoyens sont insécurisés à la vue d'un tel déploiement car ils craignent que le Service de police soit confronté à une situation hors contrôle qui menace leur propre sécurité. Certains questionnent les policiers sur le terrain mais d'autres sont beaucoup trop intimidés et préfèrent fuir les lieux.

Les organismes communautaires ont été invités par correspondance envoyée le 19 avril à rencontrer les représentants du SPVM le 4 mai 2005 à 11h au Centre opérationnel Sud afin que nous puissions développer un partenariat en matière de prévention relativement à la consommation de stupéfiants. La réponse fut négative; aucun organisme n'a accepté notre invitation. La liste des organismes invités à la rencontre est produite dans le rapport final, page 9.

Si les études tendent à démontrer que la présence de lumière réduit la criminalité, nous devons tout de même souligner que les activités de vente de stupéfiants sur la rue St-Denis s'effectuent à toutes heures de la journée. Cependant, le SPVM reconnaît qu'un meilleur éclairage améliorerait la qualité des images diffusées sur les écrans pendant les périodes de noirceur. Le 17 mai 2005, une demande écrite a été rédigée à la Ville de Montréal pour améliorer l'éclairage de la rue St-Denis dans le cadre du projet Vidéosurveillance phase II. Pour l'instant, cette possibilité ne fait pas partie des priorités de l'Arrondissement Ville-Marie. »

7.4.2. Section « Annexe 8 »

Commentaires du SPVM :

« Toutes les solutions de rechange, moins préjudiciables à la vie privée, qui ont été suggérées par la CAI et qui s'appliquaient aux objectifs du projet, ont été envisagées par le SPVM en 2004 et/ou en 2005.

Quelles autres solutions de rechange la Commission suggère-t-elle au SPVM? Comment pourrions-nous démontrer davantage l'inefficacité ou l'inapplicabilité des solutions déjà envisagées? »

Commentaires des enquêteurs :

À la lumière des commentaires du SPVM, il faut reconnaître que certains moyens, autres que les caméras de surveillance, ont été considérés.

7.5. Règle 5 : « L'impact réel de la vidéosurveillance doit être mesuré »

Une analyse des risques au sujet de la protection de la vie privée a été complétée; les avantages et les inconvénients de la mesure doivent être soupesés de même que ses effets potentiellement pervers ou non désirés, comme le déplacement de la criminalité. L'efficacité de la mesure pour corriger la situation doit être probante.

7.5.1. Section « Annexe 1 »

Commentaires du SPVM :

« Les tribunaux québécois et canadiens reconnaissent que l'expectative de vie privée sur la voie publique [R. v. Dilling, [1993] 24 C.R. (4th) 171 (C.A. C.-B.)] et les commerces [Elzein c. R., [1993] R.J. Q. 2563 (C.A.Q.)] est inexistante et que les policiers, dans le cadre de leur « mission de maintenir la paix, l'ordre et la sécurité publique, de prévenir et de réprimer le crime et (...), les infractions aux lois ou aux règlements pris par les autorités municipales, et d'en rechercher les auteurs. » [art. 48 de la Loi sur la police, L.R.Q., c. P-13.1] ont pu être justifiés de prendre des photos dans des lieux publics [R. v. Shortreed, [1990] 54 C.C.C. (3d) 292 (C.A.O.) et Brown v. Durham Regional Police Force, 21 C.R. (5th) 1 (C.A.O.)]. La Cour suprême du Canada, dans l'affaire R. c. Wong, 1990 IIJcan 56, [1990] 3 R.C.S. 56 a statué que l'installation de caméras vidéos dans une chambre d'hôtel, sans autorisation judiciaire, pouvait être légitime puisque « La question de savoir si une telle attente est raisonnable dépendra des circonstances particulières; une personne ne jouit pas nécessairement de ce droit dans toutes les circonstances. (...) L'étendue du concept de l'attente raisonnable en matière de respect de la vie privée sera déterminée par les situations de fait qui surviendront dans l'avenir. »

Quels sont les impacts non mentionnés à l'annexe 1 par le SPVM qui devraient faire l'objet d'étude pour mieux rencontrer la présente règle?

Le rapport d'évaluation à l'annexe 8 démontre l'absence de déplacement des problèmes criminels dans le périmètre d'étude (Le Quartier Latin). »

Commentaires des enquêteurs :

Le plan de débordement du SPVM est un élément qui permet de mesurer l'impact de la vidéosurveillance. Pour le cas sous étude, l'analyse tend à démontrer qu'il n'y a pas eu de déplacement de la criminalité dans les zones riveraines du périmètre surveillé.

7.6. Règle 6 : « L'organisme public doit s'assurer de la légitimité de ses objectifs de sorte que la finalité de la vidéosurveillance ne puisse être détournée ou déformée »

Par exemple, la vidéosurveillance ne doit pas servir :

- à catégoriser ou hiérarchiser des groupes de personnes;
- à établir des distinctions selon l'appartenance raciale, religieuse, politique ou syndicale ou les comportements sexuels des individus;
- à étudier le comportement humain en vue d'exercer un contrôle sur ces personnes.

7.6.1. Section « Annexes 1 et 3 »

Commentaire du SPVM :

« Les représentants du SPVM respectent la règle 6. »

Commentaires des enquêteurs :

Les représentants du SPVM respectent la règle 6, tel qu'en fait état le Rapport préliminaire.

7.7. Règle 7 : « *La finalité de la vidéosurveillance doit être transparente et explicite* »

Les populations concernées doivent être consultées et impliquées avant la prise de décision. L'utilisation de la vidéosurveillance doit avoir été approuvée par les autorités imputables de l'organisme public.

7.7.1. Section « Rapport final SPVM et Annexe 1 »

Commentaires du SPVM :

« Les précisions relatives aux efforts fournis par le SPVM dans le but d'obtenir un partenariat avec les organismes communautaires sont fournies à la règle 4.

Par souci de transparence, les représentants du SPVM ont mis sur pied un comité de vigie et d'éthique en 2005. En plus d'assurer le respect des obligations législatives et réglementaires, ce comité est chargé de veiller à ce que le système de vidéosurveillance mis en place par le SPVM ne porte pas atteinte aux libertés fondamentales.

De plus, le projet de vidéosurveillance est accompagné d'un plan de communication ciblant particulièrement le ministère de la Sécurité publique (MSP), le ministre de la Justice, les membres de la Commission de la sécurité publique, du Comité exécutif et de l'Arrondissement Ville-Marie, l'Association des commerçants de la rue St-Denis, l'Association des résidents des Faubourgs, les médias locaux, les organismes communautaires, les travailleurs de rue, le Service de la surveillance de la STM, la sécurité de l'UQAM, les étudiants et les citoyens.

*Il faut rappeler qu'en vertu de la **Charte de la ville de Montréal**, L.R.Q., c. C-11.4, les activités du SPVM sont encadrées par la Commission de la sécurité publique créée par l'article 72 de cette loi. Cette commission constituée d'élus de l'agglomération et d'un membre nommé par le gouvernement du Québec*

siège en certaines circonstances en public et reçoit les commentaires et questions du public.

Information supplémentaire

Lors d'un sondage réalisé par la firme Baromètre, les montréalais se sont dits favorables à l'utilisation de la vidéosurveillance dans une proportion de 82 % à 86 % comme outil complémentaire en matière de sécurité publique. »

Commentaires des enquêteurs :

La règle 7 est respectée par le SPVM.

7.8. Règle 8 : « La vidéosurveillance doit être considérée avec au moins un des éléments énoncés à la règle 4 ou son équivalent »

7.8.1. Section « Rapport final SPVM et Annexes 1 et 7 »

Commentaires du SPVM :

« La règle 8 mentionne que la vidéosurveillance doit être considérée avec au moins un des éléments énoncés à la règle 4 ou son équivalent. Il est bon de rappeler que le SPVM a mis à l'essai tous les éléments énoncés par la CAI avant l'installation de caméras sur la rue St-Denis. Comment pourrions-nous démontrer davantage l'inefficacité de certaines solutions déjà envisagées? »

En effet, quatre zones de débordement (quadrilatères) sont ciblées dans ce projet pour éviter tout déplacement de la criminalité. La première est délimitée dans le quadrilatère Sanguinet/Ontario/Berri et Ste-Catherine. La deuxième est Berri/Ontario/St-Christophe et Ste-Catherine. La troisième est St-Dominic/Ontario/Sanguinet et Boisbriand. La quatrième est St-Urbain/Ontario/Clark et René-Lévesque.

En 2004 et 2005, il n'y a pas eu d'effet de débordement ou de déplacement de la criminalité car si tel avait été le cas, les effectifs policiers du PDQ21 auraient été dirigés aux endroits problématiques pour circonscrire la criminalité sur la rue St-Denis.

Les données quantifiées de la criminalité des zones de débordement sont fournies à l'annexe 8 de l'évaluation finale. Les segments de rues de l'ensemble du périmètre ont été analysés sur une période de 10 ans. Aucun segment de rue n'a enregistré une hausse significative des problèmes criminels avec l'activation du projet de vidéosurveillance. Peu importe la couverture du plan de débordement, nous avons des unités comparables et une zone d'analyse suffisamment large pour prévoir et mesurer les effets de déplacement.

Il est bon de noter qu'une organisation criminelle qui décide de vendre des stupéfiants procède à l'analyse scrupuleuse du site pour lui permettre de générer le maximum de profits. Le site de la rue St-Denis rencontre toutes les caractéristiques nécessaires à la réalisation du commerce de stupéfiants. Voir Rapport final SPVM. »

Commentaires des enquêteurs :

La vidéosurveillance a été implantée en la combinant à une patrouille à pied et à la formation d'un comité de vigile. Par conséquent, la règle 8 a été correctement considérée. Par contre, les enquêteurs désirent soutenir l'objectif de l'amélioration de l'éclairage au niveau de l'arrondissement Ville-Marie puisque cet élément peut améliorer l'efficacité de la vidéosurveillance tout en décourageant les malfaiteurs.

7.9. Règle 9 : « L'organisme public doit désigner au départ une personne responsable de la collecte, de la conservation et de la communication des données recueillies au moyen de la vidéosurveillance »

Cette personne doit s'assurer, à toutes les étapes, que les présentes règles sont respectées.

7.9.1. Section « Rapport final SPVM et Annexes 1 et 3 »

Commentaire du SPVM :

« Les représentants du SPVM ont respecté la règle 9. »

Commentaires des enquêteurs :

La règle 9 est respectée par le SPVM.

7.10. Règle 10 : « La vidéosurveillance doit être ajustée au besoin et adaptée à la situation. L'organisme public doit circonscrire son usage »

Les périodes de surveillance et, éventuellement, d'enregistrement, l'espace visé et la manière dont se déroulera l'opération doivent être conçus de manière à minimiser les effets de la vidéosurveillance et à préserver le mieux possible la vie privée des citoyens.

7.10.1. Section « Annexe 1 »

Commentaire du SPVM :

« Les représentants du SPVM ont respecté la règle 10. »

Commentaires des enquêteurs :

La règle 10 est respectée par le SPVM.

7.11. Règle 11 : « *La vidéosurveillance doit être utilisée uniquement lors d'événements critiques et pour des périodes limitées* »

L'utilisation des caméras et l'enregistrement doivent être circonscrits à des heures de la journée et à des périodes de l'année précises correspondant aux moments forts où se produisent habituellement les crimes. À titre d'exemple, s'il est établi que les infractions sont perpétrées la fin de semaine, en soirée ou la nuit, ou lors de fêtes publiques ou d'événements précis, la vidéosurveillance ne doit pas s'étendre au-delà de ces périodes.

7.11.1. Section « Rapport final SPVM »

Commentaire du SPVM :

« Le trafic de stupéfiant sur la rue St-Denis constitue bel et bien une problématique particulière pour le SPVM qui perdure à l'année longue. »

7.11.2. Section « Annexe 1 »

Commentaires du SPVM :

« Le tableau des données d'appels logés au 9-1-1 justifie l'utilisation des caméras durant la période estivale pour les crimes contre la personne et contre la propriété. Pour ce qui est du trafic de stupéfiants, il faut se fier davantage aux données visuelles obtenues sur le terrain.

Pour l'instant il n'existe pas de donnée scientifique pour expliciter ce phénomène. Depuis plusieurs années, le SPVM reçoit de nombreuses plaintes provenant de citoyens et/ou commerçants durant les saisons estivales pour plusieurs raisons de phénomènes sociales. S'il y a hausse de plaintes, on pourrait penser que le sentiment de sécurité est diminué. »

Commentaires des enquêteurs :

Le projet de vidéosurveillance est mis en place uniquement pendant la période estivale. De ce point de vue, il est démontré que l'utilisation de la vidéosurveillance est circonscrite dans le temps pour tenir compte de la hausse de criminalité pendant cette période. Le contexte d'utilisation par le SPVM tient compte de la règle 11.

7.12. Règle 12 : « *Seuls les enregistrements nécessaires doivent être effectués* »

Lorsqu'une personne peut visionner de façon permanente l'image captée par une caméra, elle doit attendre d'avoir des motifs raisonnables de croire qu'une infraction va être commise pour démarrer l'enregistrement.

Si personne ne peut visionner de façon continue les écrans, les bandes enregistrées doivent être détruites dès qu'elles ne sont plus nécessaires.

7.12.1. Section « Annexes 1 et 2 »

Commentaire du SPVM :

« Les données relatives au nombre de transactions par heure sont fournies à l'annexe 8. »

Commentaires des enquêteurs :

Tenant compte de l'ensemble des précisions formulées par le SPVM, l'enregistrement en continu pour les périodes non couvertes par le visionnement en direct répond au critère de nécessité à la condition que ces enregistrements soient détruits au moment opportun.

7.13. Règle 13 : « *La disposition des caméras et le type de technologie utilisé doivent minimiser les effets de la vidéosurveillance sur la vie privée* »

Les caméras ne doivent pas être dirigées vers des endroits privés, tels une maison, des fenêtres d'immeubles, des salles de douche, les cabinets de toilette ou les vestiaires. À cette fin, la nouvelle technique informatique de masquage des lieux doit être retenue pour éviter une prise de vue d'endroits privés ou d'endroits qui ne sont pas concernés par la vidéosurveillance.

Les angles de vue, le type de caméras, la fonction zoom ou arrêt sur images doivent être évalués en fonction des finalités recherchées et des moyens appropriés pour atteindre ces finalités. Il en est de même de l'utilisation d'un équipement muni d'une connexion avec un centre d'alerte ou d'intervention.

7.13.1. Section « Rapport final SPVM »

Commentaire du SPVM :

« De cette façon, les représentants du SPVM ont minimisé les effets de la vidéosurveillance sur la vie privée des gens. »

7.13.2. Section « Annexe 1 »

Commentaires du SPVM :

« Les agents techniques de surveillance utilisent la fonction de rapprochement dans les cas où un doute survient quant aux activités d'un ou de plusieurs individus sur la rue St-Denis. Autrement dit, lorsqu'il y a soupçon qu'un crime pourrait être commis. Le fait de rapprocher les images qui sont nécessaires pour l'objectif du projet, permet de protéger la vie privée des autres personnes qui circulent, car seule la personne ciblée dans la zone de rapprochement va être captée sur les images de la caméra. »

Comme souligné précédemment à la règle 5, l'expectative de vie privée est très faible, pour ne pas dire presque inexistante sur la voie publique, dans un secteur où les caméras sont apparentes et où la vidéosurveillance est dénoncée par des affichettes, en plus de faire l'objet d'une certaine publicité médiatique. »

Commentaires des enquêteurs :

La règle 13 semble respectée par le SPVM.

7.14. Règle 14 : « Les personnes assurant le fonctionnement des appareils doivent être bien au fait des règles visant à protéger la vie privée »

Les personnes doivent avoir reçu la formation appropriée et connaître les limites imposées par la loi en matière de protection de la vie privée avant d'agir à titre d'opérateur. Il en va de même pour les tierces parties, soit celles ne relevant pas directement de l'autorité de l'organisme, notamment impliquées par contrat dans la vidéosurveillance.

7.14.1. Section « Rapport final SPVM »

Commentaires du SPVM :

« Le représentant du SPVM, M. Pierre Rousseau a diffusé la formation théorique aux agents techniques de surveillance avant de débiter le projet. Ils ont reçu une formation théorique et pratique de 3 jours portant sur le respect des règles de la Commission, le respect de la vie privée des gens (chartes), la procédure du SPVM, la manipulation du système technologique et la visite des lieux ciblés par la vidéosurveillance. »

7.14.2. Section « Annexe 4 »

Commentaires du SPVM :

« Bien que les agents techniques de surveillance aient stipulé que la formation reçue concernant les chartes, et les règles de la CAI était plus pertinente au niveau personnelle que professionnelle, il n'en demeure pas moins que le SPVM a satisfait à ses obligations, que la formation a été dispensée et que ces règles ont été appliquées par nos employés dans leur travail au quotidien. L'important ici n'est pas de savoir ce qu'ils pensent de cette formation mais plutôt ce qu'ils en font au quotidien. »

Commentaires des enquêteurs :

Le SPVM a rempli ses obligations de formation en vertu de la règle 14.

7.15. Règle 15 : « Le public visé par cette surveillance doit être informé par tous avis appropriés »

Des avis doivent annoncer de manière non équivoque que l'endroit fait l'objet de vidéosurveillance avec enregistrement.

Ces avis doivent :

- être placés à des endroits visibles, à une distance raisonnable du lieu surveillé et être d'un format requis par le contexte spatial;
- mentionner l'objet de la vidéosurveillance et le nom de la personne responsable.

7.15.1. Section « Rapport final SPVM »

Commentaire du SPVM :

« Les représentants du SPVM respectent la règle 15. »

Commentaires des enquêteurs :

La règle 15 est respectée par le SPVM.

7.16. Règle 16 : « Les équipements utilisés pour l'enregistrement et les enregistrements doivent être protégés »

Le matériel enregistré doit faire l'objet de règles précises de conservation de sorte que la confidentialité des données soit protégée.

Des mesures de sécurité doivent être mises en place afin de restreindre l'accès au poste de visionnement et aux enregistrements aux personnes expressément autorisées à cet effet.

Un nombre limité de personnes autorisées peuvent accéder aux locaux hébergeant les équipements et visionner les enregistrements.

7.16.1. Section « Rapport final SPVM »

Commentaire du SPVM :

« Le registre papier a bel et bien été complété par les agents techniques de surveillance dans le but d'assurer adéquatement la protection des équipements et des enregistrements. »

7.16.2. Section « Annexe 4 »

Commentaires du SPVM :

« La porte était ouverte seulement lorsque les agents étaient présents dans le local puisqu'ils suffoquaient en raison d'un manque de climatisation. En d'autres temps, la porte était verrouillée. »

Commentaires des enquêteurs :

Les enquêteurs comprennent que la porte du local où sont conservés les équipements et les enregistrements était exceptionnellement ouverte lors de la visite. Les enregistrements doivent être conservés de façon sécuritaire en tout temps, en fonction des risques présents.

7.17. Règle 17 : « L'utilisation des enregistrements doit être limitée »

Sous réserve des exceptions prévues à la Loi sur l'accès, les enregistrements ne doivent pas être communiqués à des tiers. À cet égard, l'interconnexion des systèmes de surveillance, que ce soit par Internet ou autrement, constitue une communication à un tiers. Les enregistrements ne doivent pas faire l'objet d'associations d'images et de données biométriques, notamment à l'aide de logiciels de consultation automatique d'images ou de la reconnaissance faciale. Les enregistrements ne doivent pas être appariés, couplés ou partagés avec d'autres fichiers, ni servir à constituer des banques de données.

7.17.1. Section « Rapport final SPVM »

Commentaires du SPVM :

« Une lettre provenant de la section Technologie a été rédigée pour s'assurer du respect de cette règle.

Le système n'est effectivement pas relié aux réseaux informatiques des employés du SPVM. Il est facile de constater ces faits en vérifiant nos ordinateurs situés dans le Centre de surveillance. Il est impossible de se connecter aux réseaux. »

7.17.2. Section « Annexe 2 »

Commentaires du SPVM :

« Puisque les enregistrements étaient conservés seulement pour une durée maximale de 7 jours, les agents techniques visualisaient en mode différé les images captées sur la rue St-Denis pour être ainsi en mesure de référer les images le plus rapidement possible aux enquêteurs au cas où une plainte formelle aurait été déposée. Cette façon de faire a été mise à l'essai mais n'est pas praticable dans la réalité. »

Commentaires des enquêteurs :

Malgré les difficultés pratiques à considérer, le SPVM doit continuer à respecter la règle 17.

7.18. Règle 18 : « Les supports d'enregistrement doivent être pris en compte dans le calendrier de conservation »

Les supports d'enregistrement doivent être numérotés et datés par site ayant fait l'objet d'une surveillance. Mis à part les exigences judiciaires et les enquêtes policières ou administratives, les enregistrements sont effacés ou détruits dès que leur conservation n'est plus nécessaire.

7.18.1. Section « Rapport final SPVM »

Commentaires du SPVM :

« Cette règle ne s'applique pas intégralement en raison de la technologie utilisée par les représentants du SPVM. Les enregistrements des quatre caméras se font directement sur le disque dur du serveur. Aucune manipulation de cassette ou de CD n'est nécessaire. »

7.18.2. Section « Annexe 2 »

Commentaires du SPVM :

« En effet, les images captées par les caméras de la rue St-Denis sont effacées automatiquement par un système intégré dans le serveur après un délai de 7 jours. Les inspections sont effectuées quatre fois par semaine. »

Commentaires des enquêteurs :

Les enregistrements étant détruits après sept jours, cette règle est donc respectée par le SPVM.

7.19. Règle 19 : « Une personne a droit d'accès aux renseignements la concernant »

Ce droit est conféré en vertu de la Loi sur l'accès.

7.19.1. Section « Annexes 1 et 2 »

Commentaire du SPVM :

« Les représentants du SPVM respectent la règle 19. »

Commentaires des enquêteurs :

La règle 19 est respectée par le SPVM.

7.20. Règle 20 : « L'organisme public doit revoir périodiquement (au minimum sur une base annuelle) la nécessité de ses choix en matière de vidéosurveillance »

À cet effet, les aspects suivants doivent être pris en considération :

- les motifs de départ existent toujours;
- les résultats escomptés sont atteints, sinon, l'organisme public doit s'interroger sur les effets réels du procédé;
- les conditions d'utilisation sont toujours adéquates et adaptées à la situation;
- la pertinence du type de caméras utilisées ainsi que leur nombre;
- une solution de rechange plus appropriée et compatible avec le droit au respect de la vie privée n'est pas maintenant envisageable.

7.20.1. Section « Annexe 8, point 1 »

Commentaires du SPVM :

« Le même protocole est utilisé à chaque observation, de sorte que s'il y a présence de biais, il est constant tout au long de l'étude et n'affecte donc pas les analyses comparatives. En outre, on peut difficilement penser que le flot de passants change drastiquement en l'espace de quelques minutes. Le volume d'observations (n = 400) fait en sorte que les variations occasionnelles affectent peu les résultats en bout de ligne (ex : un décompte de passants à l'arrivée d'un métro par exemple).

Des contrôles statistiques élémentaires permettent de rendre les observations comparables. En incluant ces variables dans l'analyse (tableau 7) on élimine les différences dans le nombre de transactions causées par des observations : 1) de durées différentes, 2) de jours différents, 3) à des périodes de la journée différentes, 4) où le nombre de passants est différent, 5) où le niveau de pression policière est différent. Ces contrôles statistiques sont courants en recherche et facilités par les analyses de régression multiple (voir les références sur cette méthode d'analyse à la fin du document). Par conséquent, il est difficile de justifier l'ajout de personnel (et l'augmentation des coûts d'une évaluation) pour observer les sites au même moment.

Il ne faut pas confondre « données comparables » et « données recueillies au même moment ».

En divisant le nombre de transactions par le nombre de minutes d'observations on obtient un niveau d'activité à minutes constantes : 30 transactions par heure est le même niveau que 15 transactions aux 30 minutes... »

7.20.2 Section « Annexe 8, point 2 »

Commentaires du SPVM :

« Le tableau 1 indique que la différence est de 31 %. Erreur de frappe (4.2 au lieu de 4.8).

Les transactions sont compilées lorsque l'observateur est témoin d'une transaction de drogue. Même chose lorsqu'il voit des policiers, des agents du métro ou des agents de sécurité privée.

Le tableau 1 ne fait que synthétiser et présenter les informations sur les points de vente. Ce n'est pas à ce stade ou avec une analyse descriptive (incluant seulement deux variables) que l'on juge « à l'œil » de la relation entre les passants et les transactions. L'analyse multi variée du tableau 7 fournit le portrait le plus exact et précise l'impact des passants et des périodes de la journée sur le volume de transaction une fois avoir contrôlé l'effet des autres variables dans le modèle. »

7.20.3. Section « Annexe 8, point 3 »

Commentaires du SPVM :

« Les chercheurs se sont aussi questionnés sur cet aspect. Voir explications fournies par les représentants du SPVM à la règle 1.

Confusion : l'affirmation indique qu'il est peu probable de saisir les effets de la vidéosurveillance en analysant les crimes commis sur l'ensemble du PDQ 21. Les effets sont probablement locaux et subtils. Il est difficile de voir le lien entre cette affirmation et le déplacement du problème. Nous mesurons par ailleurs les effets de déplacement sur l'ensemble des 20 segments de rue (aucune variation significative des crimes durant l'activation de la vidéosurveillance).

Les données d'appels couvrent la période de 2001 à 2005 (voir tableau en annexe). »

7.20.4. Section « Annexe 8, point 4 »

Commentaires su SPVM :

« 1) Nous nous intéressons ici à la capacité des caméras à observer des transactions de stupéfiants et le passage des policiers. Nous procédons à une comparaison caméras/observations de terrain et non caméras/patrouilles réelles

2) Les policiers ne compilent pas l'ensemble des fois où ils mettent le pied sur St-Denis.

C'est précisément pour cette raison que nous avons passé l'été à observer les sites de revente sans nous fier aux données policières en matière de trafic. »

7.20.5 Section « Annexe 8, point 5 »

Commentaires du SPVM :

« Le tableau 1 décrit des points de vente et non le secteur sous surveillance (voir le titre du tableau et des différentes colonnes). Pour mesurer les effets de la vidéosurveillance sur la criminalité, nous avons inclus tous les segments couverts (même partiellement) donc le segment 15. L'ajout de segments partiellement couverts n'augmente pas les chances d'un impact de la vidéosurveillance mais bien l'inverse (puisque la caméra ne couvre qu'une partie du segment). Le secteur de surveillance de la figure 3 inclus le segment 15.

Effectivement, il y a une erreur dans le titre.

Oui il y a une erreur dans le titre. Ces données ne permettent toutefois pas d'établir la présence d'un déplacement sans test statistique adéquat.

Il le pourrait avec des bases minimales en statistique, sinon il doit effectivement s'en remettre aux auteurs.

*Le niveau de base de 10 délits (la constante) est donné par l'équation de régression une fois avoir contrôlé (lire éliminé) les variations associées aux saisons. La baisse significative (c'est-à-dire sous la marge d'erreur de 5 %) de 7.5 délits est également donnée par l'équation de régression et indique que les mois de vidéosurveillance s'accompagnent d'une baisse cumulée de 7.5 délits. En multipliant le niveau de base (les délits attendus) par la période couverte par la vidéosurveillance (7*10) on obtient le dénominateur de 70 délits. 7.5 délits de moins sur 70 = 10 %.*

Suite aux discussions avec les agents de recherche de la CAI, il a été convenu de suggérer aux chercheurs d'expliquer plus clairement les résultats de leurs analyses dans leurs prochaines recherches. En d'autres termes, de rendre les résultats plus accessibles à ceux qui ne maîtrisent pas les méthodes de recherche quantitative.

En utilisant les données réelles (comme l'évaluation de 2004) on fait l'erreur d'attribuer à la vidéosurveillance l'ensemble des mouvements de la criminalité. Il est essentiel de contrôler pour les variations saisonnières et ajuster le niveau de base en conséquence.

Concernant l'avant dernière affirmation : une fois avoir contrôlé l'ensemble des facteurs qui différencient les deux sites d'observations et qui influencent le volume de transactions :

- *nombre de passants*
- *minutes d'observation*
- *période de la journée*
- *arrestations de revendeurs*
- *patrouilles à pied*
- *la frappe du 2 août*

la différence fondamentale qui persiste est qu'un des sites est sous surveillance alors que l'autre ne l'est pas (la variable SITE). Si une fois avoir contrôlé pour l'ensemble de ces facteurs il ne persistait pas de différence, il aurait été impossible de dire que les caméras exercent un quelconque effet puisque les différences peuvent être expliquées avec des facteurs autres que la vidéosurveillance (les facteurs mentionnés plus haut).

Pour la deuxième affirmation : deux analyses indépendantes, utilisant deux sources de données différentes convergent vers un même résultat. Il devient alors difficile de ne pas conclure que les caméras ont un effet. »

7.20.6. Section « Annexe 8, point 6 »

Commentaires du SPVM :

*« Nombre attendu de crime durant les périodes de surveillance (7*10 = 70), effet de la vidéosurveillance - 7.5 délits (= 10 %). La baisse de 15 % réfère à une diminution du nombre de transactions dans le site sous surveillance durant la période des observations de terrain (30 juin au 15 septembre). Comme dans les analyses précédentes, cette baisse n'a pu être créditée à l'effet des saisons (le début de l'automne), aux minutes d'observations différentes, à la baisse d'achalandage des sites, aux changements dans la pression policière, etc. (nous avons contrôlé pour les mêmes facteurs qu'au tableau 7 du rapport d'évaluation). Notons que les transactions du site contrôle n'ont pas connu de ralentissement significatif sur la même période.*

L'évaluation montre que la vidéosurveillance est un pas dans la bonne direction. Voir les commentaires sur les autres règles pour les justifications quant à la nécessité d'enregistrer.

De plus, les tribunaux criminels encouragent les corps policiers à utiliser la vidéosurveillance comme outil d'enquête en reconnaissant dans leurs arrêts que cette technique ne porte pas atteinte à la vie privée des gens. De plus, la

jurisprudence criminelle nous enseigne que, dans un endroit criminogène, les agents de la paix ont besoin de pouvoirs exceptionnels.

Les règles d'utilisation de la vidéosurveillance avec enregistrement dans les lieux publics par les organismes publics ne peuvent pas être appliquées à un corps policier sans tenir compte de son mandat. Pour satisfaire à sa mission, un service de police, possède des pouvoirs qui lui sont attribués par la common law et le parlement fédéral qui édicte des règles de droit criminel. En droit constitutionnel canadien, les provinces ne peuvent empiéter dans le domaine du droit criminel qui est de compétence exclusive du gouvernement fédéral.

Ces deux affirmations n'ont pas de lien entre elles. Les problèmes technologiques des caméras n'ont pas de rapport avec la stabilité des problèmes criminels sur St-Denis.

Le SPVM ne justifie pas l'enregistrement en continu du seul fait qu'il éprouve des difficultés avec la technologie actuellement disponible pour répondre à ses besoins spécifiques. En plus de cette difficulté, l'obstacle majeur est que les agents techniques de surveillance doivent obtenir des motifs raisonnables de croire qu'une infraction est sur le point d'être commise avant même de débiter le processus d'enregistrement.

Interprétation alternative : Malgré le nombre limité de caméras et les restrictions d'enregistrement imposées par la CAI, on observe un effet sur la criminalité. Avec une couverture plus étendue, on peut s'attendre à ce que l'impact préventif et dissuasif des caméras augmente ainsi que la capacité à répondre aux requêtes des policiers. »

Commentaires des enquêteurs :

L'objectif premier de la règle 20 est de s'assurer que le projet de surveillance à l'aide de caméras ne soit pas reconduit automatiquement, sans un nouvel examen. Les enquêteurs comprennent que la décision de reconduire le projet de vidéosurveillance pour les années subséquentes est analysée en fonction du contexte et de solutions alternatives. De plus, les enquêteurs comprennent que le processus de vidéosurveillance est en amélioration constante afin de tenter d'éviter les erreurs identifiées dans ce rapport. La protection des renseignements personnels semble prise en considération dans l'encadrement du projet de vidéosurveillance.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Il appert de l'analyse du respect des « *Règles d'utilisation de la vidéosurveillance avec enregistrement dans les lieux publics par les organismes publics* » que le SPVM s'est généralement conformé à ces exigences dans la décision de recourir à la vidéosurveillance entre le 1300 et le 1700 de la rue Saint-Denis, à Montréal, au cours de l'été 2005.

Dans cette optique, les soussignés recommandent à la Commission :

- d'entériner les conclusions du présent rapport;
- de mettre fin à l'enquête;
- de transmettre copie du Rapport final d'enquête à M^c Alain Cardinal à titre de chef du Service des affaires juridiques du SPVM.



Commission
d'accès à l'information
du Québec

COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION DU QUÉBEC

Dossier : 1011820-S
Nom de l'organisme : Ville de Québec
Date : 6 mars 2017
Membre : M^e Cynthia Chassigneux

DÉCISION

OBJET

ENQUÊTE menée par la Commission d'accès à l'information (la Commission) de sa propre initiative en vertu des articles 122.1 et 123 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*¹.

[1] Le 5 août 2015, un article² paru dans le *Journal de Montréal* révèle que la Ville de Québec utilise les services de la firme Dronexperts (l'entreprise) pour surveiller la bande riveraine du Lac Saint-Charles, et ce, au moyen d'un drone.

ENQUÊTE

[2] À la suite de cet article, la Commission initie une enquête de sa propre initiative conformément aux articles 123 et 129 de la Loi sur l'accès. Cette enquête, menée par la Direction de la surveillance de la Commission, vise à s'assurer de la conformité des activités de la Ville de Québec avec les exigences prévues aux articles 63.1 et 64 de la Loi sur l'accès, plus particulièrement en ce qui concerne la cueillette, l'utilisation, la communication, la conservation et la destruction des renseignements personnels recueillis au moyen de drones en vue de surveiller l'érosion de la bande riveraine du Lac Saint-Charles.

¹ RLRQ, c. A-2.1, Loi sur l'accès.

² Catherine BOUCHARD, « Lac Saint-Charles : un drone inquiète les citoyens », *Journal de Montréal*, 5 août 2015.

[3] Le 13 août 2015, la Direction de la surveillance de la Commission fait parvenir une lettre à la Ville de Québec contenant une série de questions afin d'obtenir des précisions sur cette pratique.

[4] Le 14 septembre 2015, la directrice de la Division de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels (la directrice) répond pour la Ville de Québec. Elle allègue notamment que :

« Le Lac Saint-Charles constitue la principale prise d'eau potable de la Ville de Québec. Nous sommes ici dans un dossier de sécurité et de santé publique afin d'assurer le maintien de la qualité de l'eau consommée par les citoyens de la Ville de Québec et de l'agglomération de Québec. [...]

L'objectif clairement établi de ce projet est de capter des images de la bande riveraine de chaque propriété afin de valider la conformité au [*Règlement R.A.V.Q. 301 de l'agglomération sur la renaturalisation des berges du Lac Saint-Charles*].

[...] Les articles 28 et 28.1 du R.A.V.Q. 301 stipulent le pouvoir des inspecteurs et la possibilité de prendre des photographies des lieux visités. Nous assimilons les vidéos captés par le drone aux photographies prises dans le passé sur les terrains des propriétaires ou en bateau du lac.

Si la prise d'image permet d'identifier, même partiellement, des individus, les images communiquées par la firme à la Ville sont préalablement floutées pour éviter qu'elles soient identifiables. De plus, la firme a affirmé à nos services que les scènes permettant d'identifier une personne ont simplement été coupées au montage et que seules les copies transmises à la Ville sont conservées; les versions originales contenant des images de personnes, le cas échéant, sont détruites suite au montage.

[...] Le résultat livré est conservé pour une période de trois ans par l'entreprise. La Ville de son côté, en application de son calendrier de conservation, conserve pour une durée nécessaire aux besoins du service les documents à l'actif, trois ans au semi-actif et les détruits par la suite. [...] Notez que la Ville de Québec est à faire une mise à jour de son calendrier de conservation et que les délais et modalités de conservation des éléments à caractère numérique ou technologique seront spécifiés dans la nouvelle version à être adoptée par les autorités compétentes. Entretemps, les versions numériques sont assimilées aux versions papier aux fins du calendrier de conservation. [...] »

[5] Par la suite plusieurs échanges ont eu lieu entre la direction de la surveillance de la Commission et la directrice afin d'obtenir des précisions, notamment quant aux images captées par l'entreprise et à la fréquence d'utilisation des drones pour surveiller la bande riveraine du Lac Saint-Charles. La directrice indique, en mars 2016, que :

« Cette activité [c.-à-d. prise de vue vidéo] devrait être renouvelée pour les années futures à une fréquence d'une fois par année durant la période estivale. Le résultat de la prise de photo aérienne reste encore à évaluer. Nous ne pouvons pas nous prononcer actuellement sur son renouvellement pour les années futures. »

[6] Au soutien de ses réponses, la directrice transmet différents documents dont le *Règlement R.A.V.Q. 301 de l'agglomération sur la renaturalisation des berges du Lac Saint-Charles* (Règlement R.A.V.Q. 301) et un avenant à l'entente conclue entre la Ville de Québec et l'entreprise (l'avenant).

[7] Après avoir pris connaissance des réponses et des documents soumis par la directrice au cours de l'enquête, la Commission a demandé, en février 2017, un complément d'information relativement au calendrier de conservation, aux moyens mis en œuvre par la Ville de Québec pour informer les riverains et à la poursuite ou non de cette pratique.

[8] Le 15 février 2017, la directrice soumet la règle de conservation applicable aux éléments à caractère numérique approuvée par Bibliothèque et Archives nationales du Québec (BANQ) et les communiqués diffusés auprès des riverains pour les informer du passage de drones pour la prise de photographies aériennes de la bande riveraine du Lac Saint-Charles.

[9] En ce qui concerne la poursuite du projet, elle soumet la réponse du directeur de la section suivi environnemental, division de la qualité du milieu (le directeur), qui mentionne que la Ville de Québec prévoit « un ou deux vols en 2017 en respectant les engagements pris jusqu'à maintenant notamment en ce qui concerne la communication avec les citoyens ». Par contre, en ce qui concerne le volet « prises de photos aériennes dans l'objectif de constituer une photo aérienne haute définition », le directeur indique que ce volet est abandonné.

ANALYSE

[10] La Loi sur l'accès s'applique aux organismes municipaux, dont fait partie la Ville de Québec, qui sont des organismes publics³.

[11] La Loi sur l'accès stipule qu'un renseignement personnel est un renseignement qui concerne une personne physique et permet de l'identifier⁴. À ce titre, les images captées par les drones lors du survol de la bande riveraine du Lac Saint-Charles qui permettent d'identifier une personne constituent un renseignement personnel.

[12] En l'espèce, la Commission doit déterminer si la Ville de Québec respecte les dispositions de la Loi sur l'accès dans le contexte de l'utilisation de drones pour la surveillance de la bande riveraine du Lac Saint-Charles.

Principes applicables

[13] La Loi sur l'accès prévoit qu'un organisme public doit prendre les mesures de sécurité propres à assurer la protection des renseignements personnels qu'il détient, et ce, tout au long de leur cycle de vie.

63.1. Un organisme public doit prendre les mesures de sécurité propres à assurer la protection des renseignements personnels collectés, utilisés, communiqués, conservés ou détruits et qui sont raisonnables compte tenu, notamment, de leur sensibilité, de la finalité de leur utilisation, de leur quantité, de leur répartition et de leur support.

[14] L'enquête démontre que la captation des images est réalisée par l'entreprise au nom de la Ville de Québec. Dès lors, la Loi sur l'accès prévoit que seuls les renseignements personnels nécessaires à l'exercice des attributions d'un organisme public ou à la mise en œuvre d'un programme dont il a la gestion peuvent être recueillis, que ce soit par l'organisme public ou par l'entreprise.

64. Nul ne peut, au nom d'un organisme public, recueillir un renseignement personnel si cela n'est pas nécessaire à l'exercice des attributions de cet organisme ou à la mise en œuvre d'un programme dont il a la gestion.

[...]

³ Loi sur l'accès, article 3 et 5.

⁴ Loi sur l'accès, art. 54.

[15] Le fardeau de démontrer le caractère nécessaire de la collecte des renseignements personnels repose sur l'organisme public.

[16] Le critère de nécessité s'interprète à la lumière de la finalité poursuivie par l'organisme qui recueille des renseignements personnels.

[17] Dans l'affaire *Lava*⁵, la Cour du Québec propose d'interpréter l'exigence de nécessité de la manière suivante :

[44] [...] Un renseignement sera donc nécessaire non pas lorsqu'il pourra être jugé absolument indispensable, ou au contraire simplement utile. Il sera nécessaire lorsque chaque fin spécifique poursuivie par l'organisme, pour la réalisation d'un objectif lié à ses attributions, sera légitime, importante, urgente et réelle, et lorsque l'atteinte au droit à la vie privée que pourra constituer la cueillette, la communication ou la conservation de chaque élément de renseignement sera proportionnelle à cette fin. Cette proportionnalité jouera en faveur de l'organisme lorsqu'il sera établi que l'utilisation est rationnellement liée à l'objectif, que l'atteinte est minimisée et que la divulgation du renseignement requis est nettement plus utile à l'organisme que préjudiciable à la personne. Autrement, le droit à la vie privée et à la confidentialité des renseignements personnels devra prévaloir.

[Nos soulignements]

[18] En 2010, la Cour du Québec⁶ a appliqué à nouveau ce test lors de l'interprétation du critère de nécessité en précisant que :

[153] Ce test a l'avantage de tenir compte de la nature du renseignement et du besoin réel de l'organisme dans l'exercice de ses attributions en comparant le degré d'exigence que commande le besoin à l'expectative du préjudice pouvant être causé par l'atteinte aux droits de la personne.

[154] Ce test a pour effet pratique de soupeser les besoins de l'un dans l'optique de la finalité de ses fonctions et le préjudice pouvant être causé à l'autre.

[19] Ce test a été repris à plusieurs occasions par la Commission.

⁵ *Laval (Société de transport de la Ville de) c. X.*, [2003] C.A.I. 667 (C.Q.).

⁶ *Grenier c. Centre hospitalier universitaire de Sherbrooke*, [2010] C.A.I. 396.

[20] Ainsi, la Ville de Québec doit démontrer, à l'aide d'éléments concrets et probants, que les objectifs poursuivis par la collecte d'images à l'aide de drones pour surveiller la bande riveraine du Lac Saint-Charles sont légitimes, importants, urgents et réels et que l'atteinte au droit à la vie privée que peut constituer cette collecte est proportionnelle à ces objectifs.

Application du test de nécessité

Les objectifs poursuivis sont-ils légitimes, importants, urgents et réels ?

[21] La Commission constate que l'objectif poursuivi par la Ville de Québec vise à contrôler la végétation⁷ et les fenêtres vertes⁸ (c.-à-d. « ouverture aménagée dans la berge à travers la végétation permettant une percée visuelle du lac ») et à renaturaliser la bande riveraine⁹.

[22] Pour réaliser cet objectif, les employés de la Ville de Québec sont autorisés à examiner toute propriété immobilière et, de ce fait, à prendre, entre autres, des photographies des lieux visités, conformément au Règlement R.A.V.Q. 301.

28.1. Les employés chargés de l'application du présent règlement sont autorisés à examiner toute propriété immobilière pour constater si celui-ci est respecté.

À cette fin, les employés sont autorisés à :

1° exiger la production des livres, des registres et des documents relatifs aux matières visées par les règlements et exiger tout autre renseignement à ce sujet qu'il juge nécessaire ou utile;

2° prélever, sans frais, des échantillons de toute nature à des fins d'analyse;

3° prendre des photographies des lieux visités;

4° être accompagnés par un policier s'ils ont des raisons de craindre d'être molestés dans l'exercice de leurs fonctions.

Les propriétaires ou occupants de ces propriétés, bâtiments ou édifices sont tenus d'y laisser pénétrer les employés dans le cadre de l'application du présent règlement.

[23] À la lumière des réponses transmises par la directrice, notamment le 14 septembre 2015, la Commission est d'avis que cet objectif en est un « de

⁷ Règlement R.A.V.Q. 301, art. 3 à 5.

⁸ Id., art. 12 à 17.

⁹ Id., art. 6 à 11.

sécurité et de santé publique afin d'assurer le maintien de la qualité de l'eau consommée par les citoyens de la Ville de Québec et de l'agglomération de Québec. En effet, le Lac Saint-Charles fournit environ 54% de l'approvisionnement en eau potable des 54 000 habitants de l'agglomération ».

[24] La Commission est également d'avis que « compte tenu de la situation critique de ce réservoir d'eau potable », la Ville de Québec se doit de vérifier le respect de l'application du Règlement R.A.V.Q. 301.

[25] La Commission constate également qu'en procédant au survol de la bande riveraine du Lac Saint-Charles à l'aide de drones, la Ville de Québec peut augmenter le nombre d'inspections. En effet, comme le soutient la directrice le 14 septembre 2015,

« [c]ompte tenu de l'importance de cet enjeu [c.-à-d. renaturalisation et respect de l'application du Règlement R.A.V.Q. 301], la Ville a pris la décision d'accentuer le nombre d'inspections par rapport aux années précédentes. Le but recherché par l'utilisation de cette méthode novatrice d'inspection est de pouvoir ajouter une inspection supplémentaire durant la période estivale. Cette technologie permet d'effectuer ce travail en une seule journée. La charge de travail pour un résultat équivalent nécessite plus de 150 heures de travail ».

[26] La Commission considère donc que les objectifs poursuivis par la Ville de Québec en collectant des images à l'aide de drones pour surveiller la bande riveraine du Lac Saint-Charles sont légitimes, importants et réels.

L'atteinte au droit à la vie privée que peut constituer cette collecte est-elle proportionnelle aux objectifs poursuivis ?

[27] La Commission constate que la bande riveraine du Lac Saint-Charles s'entend, selon l'article 1 du Règlement R.A.V.Q. 301, comme étant « une bande de terrain au pourtour du lac qui s'étend de la ligne de crue vers l'intérieur des terres sur une profondeur de 10 ou 15 mètres selon la topographie ou jusqu'à la limite de l'emprise d'un chemin cadastré à l'entrée en vigueur de ce règlement, s'il est à moins de 10 ou 15 mètres, selon le cas ».

[28] Elle constate également que la captation des images de la bande riveraine du Lac Saint-Charles a été réalisée sous la supervision d'un pilote de drone et d'un cadreur de l'entreprise et de deux employés de la Ville de Québec. Elle constate alors, comme l'indiquent les documents transmis par la directrice le 14 septembre 2015, qu'« en tout temps, l'appareil a volé à la vue du pilote » et

que « le cadreur, en collaboration avec l'inspecteur [de la Ville de Québec] à bord de la chaloupe, était en mesure de capter que les informations nécessaires puisque le contenu visuel de la caméra était transmis en direct sur un écran ».

[29] La Commission constate ensuite qu'advenant la captation d'images permettant d'identifier, même partiellement, une personne physique lors du survol de la bande riveraine du Lac Saint-Charles par des drones, la Ville de Québec et l'entreprise ont prévu une procédure de floutage et de destruction des images. En effet, on peut lire dans l'avenant la clause suivante :

3. Destruction irréversible des renseignements personnels

Si la prise d'images permet d'identifier, même partiellement, des individus, les images communiquées par l'entreprise à la Ville sont préalablement floutées pour éviter qu'elles soient identifiables. De plus, l'entreprise s'engage à ce que les scènes permettant d'identifier une personne soient coupées au montage et que seules les copies transmises à la Ville soient conservées; les versions originales contenant des images de personnes, le cas échéant, soient détruites intégralement, de manière irréversible, suite au montage.

L'entreprise s'engage à effectuer un formatage approfondi afin que les images soient irrécupérables.

[30] Elle constate également que la Ville de Québec informe préalablement, par voie de communiqués dont elle a pris connaissance, les riverains du Lac Saint-Charles du survol de ce dernier par des drones en précisant, entre autres, l'objectif poursuivi et le moment estimé auquel les drones survoleront la bande riveraine du Lac Saint-Charles ainsi que le nom et les coordonnées d'une personne à contacter pour toutes questions. De plus, comme le précise la directrice dans sa réponse du 15 février 2017, les communiqués « ont notamment été distribués de porte en porte aux citoyens concernés ».

[31] Elle constate aussi que la Ville de Québec et l'entreprise se sont dotées d'un calendrier de conservation des images captées par des drones lors du survol de la bande riveraine du Lac Saint-Charles. Ce délai est de 10 ans pour la Ville de Québec et commence à courir dès la date de la prise de vue ou jusqu'à exécution du jugement en cas de poursuite judiciaire, comme précisé dans la Règle de conservation 05-04-001 approuvée par BANQ et transmise par la directrice le 15 février 2017. Il est de 3 ans pour l'entreprise, comme mentionné dans l'avenant.

[32] Elle constate enfin que la Ville de Québec réévalue chaque année le besoin de reconduire ou non le survol de la bande riveraine du Lac Saint-Charles. À ce titre, comme précisé au paragraphe 9 de la présente décision, la Ville de Québec a abandonné l'un des volets de ce projet.

[33] À la lumière de ce qui précède, la Commission considère que la Ville de Québec a démontré que la captation d'images à l'aide de drone est rationnellement liée à l'objectif poursuivi, tel que décrit aux paragraphes 21 à 23 de la présente décision. En effet, il ressort des éléments contenus au dossier que la captation d'images à l'aide de drones est un moyen qui permet à la Ville de Québec de s'assurer du respect des dispositions du Règlement R.A.V.Q. 301, en augmentant le nombre d'inspections tout en diminuant la charge de travail associée à ce type d'activité, comme indiqué au paragraphe 25 de la présente décision.

[34] La Commission considère également que l'atteinte au droit à la vie privée que peut constituer la captation d'images contenant des renseignements personnels par les drones est minimisée. En effet, la zone survolée par les drones, en l'espèce, est clairement définie par règlement, comme indiqué au paragraphe 27 de la présente décision et vise essentiellement la bande riveraine du Lac Saint-Charles. De plus, la Ville de Québec a pris des mesures pour limiter l'atteinte à la vie privée des riverains du Lac Saint-Charles en s'assurant qu'aucune image permettant d'identifier une personne physique ne lui est transmise ni n'est conservée par l'entreprise. Par ailleurs, la Commission constate que les renseignements personnels recueillis sont détruits à la première occasion possible et ne sont donc pas communiqués à la Ville de Québec, comme décrit aux paragraphes 29 et 31 de la présente décision. Enfin, la Ville de Québec avise les personnes susceptibles d'être présentes lors la captation d'images par les drones, comme mentionné au paragraphe 30 de la présente décision.

[35] La Commission considère donc, en l'espèce, que l'atteinte au droit à la vie privée que peut constituer la collecte d'images à l'aide de drones utilisés par la Ville de Québec est proportionnelle à l'objectif poursuivi soit la surveillance de la bande riveraine du Lac Saint-Charles.

[36] Par conséquent, la Commission est d'avis que la Ville de Québec a démontré que les images captées par les drones lors du survol de la bande riveraine du Lac Saint-Charles sont nécessaires à l'exercice de ses attributions. Elle est également d'avis, au regard des différents éléments décrits précédemment, que la Ville de Québec a pris toutes les mesures de sécurité propres à assurer la protection des renseignements personnels collectés lors du

survol de la bande riveraine du Lac Saint-Charles par les drones, et ce, tout au long de leur cycle de vie.

CONCLUSION

[37] Considérant l'ensemble du dossier, la Commission considère que la collecte de renseignements personnels par la Ville de Québec, au moyen de drones, dans le contexte de la surveillance de la bande riveraine du Lac Saint-Charles est conforme à l'article 64 de la Loi sur l'accès.

[38] La Commission considère également que les mesures de sécurité prises par la Ville de Québec pour assurer la protection des renseignements personnels, en l'espèce, sont conformes à l'article 63.1 de la Loi sur l'accès.

[39] La Commission ferme donc le présent dossier.

Cynthia Chassigneux
Juge administratif

RECOMMANDÉ

Montréal, le 23 novembre 2018

Maître Normand Boucher
Revenu Québec
3800, rue de Marly, Secteur 5-2-3
Québec (Québec) G1X 4A5

Objet : Plainte à l'endroit de Revenu Québec
Dossier : 1015611-S

La présente donne suite à une plainte reçue par la Commission d'accès à l'information (la Commission) à l'encontre de Revenu Québec (l'organisme).

OBJET DE LA PLAINTE

La plainte porte sur la collecte de renseignements personnels sans le consentement des personnes concernées. Plus particulièrement, le plaignant allègue que l'organisme recueille, dans l'édifice de la Place Laval à Laval, par le biais de caméras de surveillance installées dans ses salles d'entrevue, des renseignements tant personnels que confidentiels, et ce, sans le consentement des personnes concernées.

Au soutien de sa plainte, le plaignant mentionne que même s'il a pris connaissance de plusieurs documents en lien avec les rencontres qu'il a eues avec ses clients et des employés de l'organisme dans les locaux de l'édifice de la Place Laval à la suite d'une demande d'accès, il y a lieu d'examiner les pratiques de l'organisme en matière de vidéosurveillance au regard de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*¹ et de la *Loi sur l'administration fiscale*².

Il mentionne également que le fait que la vidéosurveillance des locaux de l'organisme soit réalisée par un tiers contrevient au secret professionnel, à la confidentialité du dossier fiscal et à la confidentialité découlant de l'expectative raisonnable en matière de vie privée.

¹ RLRQ, c. A-2.1, la Loi sur l'accès.

² RLRQ, c. A-6.002.

ENQUÊTE

À la suite de cette plainte, la Direction de la surveillance de la Commission procède à une enquête, conformément à l'article 129 de la Loi sur l'accès.

À ce titre, elle demande à l'organisme de préciser, entre autres, les raisons ayant conduit à la décision d'installer des caméras de surveillance dans les salles d'entrevue, le nombre de salles d'entrevue équipées, le type de caméra utilisé ainsi que leurs différentes fonctionnalités, les personnes ayant accès aux images ainsi captées, le nombre et la fréquence des incidents impliquant la sécurité des biens, des personnes et des renseignements confidentiels, la durée de conservation des images ou encore les mesures de sécurité prises pour restreindre l'accès aux dites images.

Le responsable de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels de l'organisme (le responsable de l'accès) répond et transmet plusieurs documents au soutien de ses prétentions, notamment des photos tirées des images captées par les caméras de surveillance, les contrats avec les prestataires de services, la *Directive CPS – 2008 sur la protection des renseignements confidentiels et le droit à la vie privée en matière de vidéosurveillance*, le *Guide GDA -14 sur les normes de sécurité* et des tableaux faisant état du nombre et de la nature des événements qui ont eu lieu dans les locaux de l'organisme.

DEMANDE DE COMPLÉMENT D'INFORMATION AU TERME DE L'ENQUÊTE ET OBSERVATIONS DE L'ORGANISME

Après avoir pris connaissance des réponses et des documents transmis à sa Direction de la surveillance, la Commission a demandé à l'organisme des précisions et ses observations sur certains éléments. Le responsable de l'accès a fait valoir les observations de l'organisme.

ANALYSE

L'organisme est un organisme public³ assujéti à la Loi sur l'accès. À ce titre, il doit respecter les exigences découlant du *Chapitre III : Protection des renseignements personnels* de cette loi en ce qui concerne notamment

³ Loi sur l'accès, art. 3.

l'information⁴ préalable à communiquer aux personnes concernées avant de collecter des renseignements personnels les concernant, comme leur image en l'espèce, ou encore la nécessité⁵ de recueillir de tels renseignements personnels. Il doit également respecter les exigences prévues au *Règlement sur la diffusion de l'information et sur la protection des renseignements personnels*⁶ lorsqu'il entend recourir à une technologie de vidéosurveillance⁷.

Partant, à la lumière de l'ensemble du dossier et des observations transmises par le responsable de l'accès à la suite de sa demande de précisions, la Commission constate que :

- l'organisme ne nie pas les faits à l'origine de la plainte;
- l'organisme a envisagé d'autres solutions avant de prendre la décision d'installer des caméras de surveillance dans les salles d'entrevue : présence d'agents de sécurité sur place et installation d'un bouton d'alerte dans les salles d'entrevue, mais ces mesures ne lui ont pas permis de répondre efficacement aux exigences de sécurité des personnes, des biens ou des renseignements confidentiels qu'il détient⁸;
- l'organisme a adopté une directive⁹ et un guide¹⁰ énonçant les principes applicables en matière de vidéosurveillance et de sécurité. Ainsi, comme le souligne le responsable de l'accès¹¹, en plus de contenir des points sur la nécessité de la vidéosurveillance, la collecte, l'accès, l'utilisation, la communication, la conservation et la destruction des renseignements, il est possible de lire dans la section relative au droit à la vie privée que :

« les personnes concernées par la vidéosurveillance doivent être informées de manière appropriée. Dans les lieux publics, des avis écrits et visibles doivent informer les personnes concernées que le lieu fait l'objet d'une vidéosurveillance, du numéro de téléphone pour rejoindre une personne responsable

⁴ Loi sur l'accès, art. 65.

⁵ Loi sur l'accès, art. 64.

⁶ RLRQ, c. A-2.1, r.2, le Règlement sur la diffusion.

⁷ Règlement sur la diffusion, art. 9.

⁸ Réponse du 15 août 2017.

⁹ *Directive CPS – 2008 sur la protection des renseignements confidentiels et le droit à la vie privée en matière de vidéosurveillance*, en vigueur au 22 octobre 2014, transmis en date du 6 décembre 2017.

¹⁰ *Guide GDA -14 sur les normes de sécurité*, en vigueur au 30 mars 2006, transmis en date du 6 décembre 2017.

¹¹ Réponse du 16 novembre 2018.

et, le cas échéant, que la vidéosurveillance fait l'objet d'un enregistrement »;

- advenant l'éventualité où une personne refuse d'être filmée, le responsable de l'accès indique que « les vérificateurs pourraient alors se déplacer à la place d'affaires de l'entreprise faisant l'objet d'une vérification ou, le cas échéant, communiquer avec le contribuable concerné ou son représentant par courriel ou par téléphone »¹²;
- l'organisme a installé dans ses salles d'entrevue des caméras de surveillance, à l'exception de six (6) salles situées à l'accueil du Complexe Desjardins. Ainsi, les 21 salles d'entrevue de l'édifice de la Place Laval sont dotées de caméras de surveillance¹³;
- l'installation de la caméra de surveillance dans la salle d'entrevue où se sont déroulées les rencontres à l'origine de la plainte a fait l'objet d'une approbation en février 2015 par le Directeur de la gestion immobilière – Ouest du Québec et de la sécurité physique et par le Responsable de l'accès à l'information et de la protection des renseignements confidentiels (RAIPRC)¹⁴;
- des affiches indiquant la présence de caméras de surveillance sont installées dans l'ensemble des salles d'entrevue. À ce titre, le responsable de l'accès a transmis des captures d'images de l'affiche indiquant la présence des caméras de surveillance et il précise que dans la salle où se sont déroulées les rencontres à l'origine de la plainte, une « affiche est apposée en face et à la vue des personnes concernées »¹⁵;
- « les caméras, localisées dans les salles de rencontre, sont mises en marche à la suite de la détection de mouvements dans la salle. Le logiciel installé pour opérer la vidéosurveillance ne permet pas d'interrompre manuellement l'enregistrement et de remettre en marche la caméra par un simple geste »¹⁶;
- les caméras de surveillance installées dans les salles d'entrevue sont des caméras IP fixes qui ne permettent pas de zoomer l'image captée de sorte que, d'après le responsable de l'accès, il n'est pas possible de voir ce qui

¹² Réponse du 16 novembre 2018.

¹³ Réponse du 6 décembre 2017.

¹⁴ Réponse du 15 août 2017.

¹⁵ Réponse du 16 novembre 2018.

¹⁶ Réponse du 16 novembre 2018.

est écrit sur les documents pouvant être déposés sur les tables se trouvant dans les salles d'entrevue¹⁷;

- pour l'organisme « ce n'est pas la valeur des biens à l'intérieur de la salle d'entrevue qui justifie la présence de la vidéosurveillance. L'employeur a une obligation d'offrir un lieu de travail sain et sécuritaire à ses employés. La vidéosurveillance a été mise en place afin d'assurer la sécurité de ces personnes »¹⁸. À ce titre, le responsable de l'accès a produit des tableaux faisant état du nombre et de la nature des événements qui ont eu lieu dans les locaux de l'organisme et indique que :

« Dans les dernières années, à plusieurs reprises, les boutons d'appel à l'aide ont été actionnés, nécessitant l'intervention d'une équipe formée pour interagir avec une clientèle agressive. La situation principale notée est donc la violence, les voies de fait et les menaces envers les employés. Les caméras visent à assurer la sécurité de l'employé qui rencontre un contribuable en effectuant une surveillance à distance tout en préservant la confidentialité de ce qui est discuté.

Les caméras servent également à valider rapidement si une intervention policière est requise lorsque le bouton d'appel à l'aide est actionné et servent de preuve en cas d'acte criminel.

Somme toute, l'usage de caméras de surveillance dans les salles d'entrevue permet la prévention, la protection et la dissuasion de comportements agressifs ou violents de la part des contribuables, tout en permettant d'intervenir au besoin afin de garantir la sécurité des employés »¹⁹;

- le système de vidéosurveillance de la Place Laval est relié à celui du Complexe Desjardins, ainsi non seulement les agents de sécurité de l'édifice de la Place Laval peuvent visionner les images captées par les caméras de surveillance situées dans les salles d'entrevue, mais aussi ceux du Complexe Desjardins²⁰;
- les agents de sécurité sont sensibilisés à la protection des renseignements personnels et signent une déclaration de discrétion;

¹⁷ Réponse du 6 décembre 2017, réitérée le 16 novembre 2018.

¹⁸ Réponse du 6 décembre 2017.

¹⁹ Réponse du 6 décembre 2017, réitérée le 16 février 2018.

²⁰ Réponse du 6 décembre 2017.

- l'organisme reconnaît que d'autres personnes peuvent avoir accès aux images captées par les caméras de surveillance situées dans les salles d'entrevue dans le cadre de leurs fonctions et dans des cas précis (c.-à-d. incident ou bris de sécurité dans les établissements de l'organisme, enquête interne administrative, réparation et maintenance);
- les enregistrements par vidéosurveillance ne sont pas inclus dans l'inventaire des fichiers de renseignements confidentiels de l'organisme, car « les renseignements personnels ne sont pas présentés de façon à être retrouvés par référence au nom d'une personne ou par un signe ou un symbole propre à celui-ci et ils ne sont pas destinés à servir pour prendre une décision concernant une personne »²¹;
- « les enregistrements sont conservés pour une période de 60 jours, à moins que les autorisations nécessaires soient obtenues pour prolonger ce délai »²², ces autorisations sont données par le Directeur de la gestion immobilière – Ouest du Québec et de la sécurité physique et par le RAIPRC;
- « les serveurs de vidéosurveillance sont tous localisés dans des salles technologiques (salles de serveurs) à accès restreint. [...]. Enfin, les images enregistrées sont encryptées. La lecture des images ne peut se faire que par les personnes autorisées chez le détenteur »²³;
- un processus de réévaluation est prévu chaque année pour déterminer s'il convient de maintenir le système de vidéosurveillance²⁴.

CONCLUSION

À la lumière de ce qui précède, la Commission est d'avis que la décision de l'organisme d'installer un système de vidéosurveillance dans ses salles d'entrevue répond aux exigences du Règlement sur la diffusion, soit le fait de consulter le comité sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels dont fait partie le RAIPRC afin de connaître « les mesures particulières à respecter en matière de protection des renseignements personnels relatives à une technologie de vidéosurveillance »²⁵.

²¹ Réponse du 6 décembre 2017, réitérée le 16 novembre 2018.

²² Réponse du 6 décembre 2017 et Directive CPS-2008, réitéré le 16 novembre 2018.

²³ Réponse du 16 février 2018.

²⁴ Réponse du 6 décembre 2017 et Directive CPS-2008.

²⁵ Règlement sur la diffusion, art. 9, al. 1.

La Commission est également d'avis que la collecte de renseignements personnels découlant de l'installation et de l'utilisation d'un système de vidéosurveillance dans les salles d'entrevue de l'organisme est légitime, importante, urgente et réelle et que l'atteinte au droit à la vie privée du plaignant et de ses clients est proportionnelle à ces objectifs. En ce sens, la Commission considère que l'organisme répond aux exigences de l'article 64 de la Loi sur l'accès.

La Commission est aussi d'avis que les affiches présentes dans les salles d'entrevue permettent d'informer les personnes concernées que l'organisme utilise un système de vidéosurveillance dans ses salles d'entrevue. En ce sens, la Commission considère que l'organisme répond aux exigences de l'article 65 de la Loi sur l'accès.

Par conséquent, la Commission déclare la plainte non fondée et ferme le présent dossier.

Original signé

Cynthia Chassigneux
Juge administrative