



Commission consultative en matière de protection des données, de transparence et d'archives publiques

M. Gabriel Barrillier
Président du Grand Conseil

p/a Bureau des préposé-es à la protection des données et à la transparence
Rue David-Dufour 5
1205 Genève

Rue de l'Hôtel-de-Ville 2
Case postale 3970
1211 Genève 14

GRAND CONSEIL	
Expédié le:	Session GC:
31.10.2013	7-8.11.2013
Président	<input checked="" type="checkbox"/> Députés (100)
Correspondance GC	<input checked="" type="checkbox"/> Bureau
Secrétariat	<input checked="" type="checkbox"/> Chefs de groupe
Commission:	COFIN (pt 49 adj.)
Objet:	PL 1140-A
Copie à:	

JDZ/

Genève, le 30 octobre 2013

Concerne : Projet de loi PL 11140 - Vidéosurveillance

Monsieur le président du Grand Conseil,

Nous vous transmettons ci-joint une prise de position de la Commission en matière de protection des données, de transparence et d'archives publiques à propos du PL 11140. Comme notre commission n'a pas eu l'opportunité d'être entendu par votre commission judiciaire, nous vous remercions de bien vouloir diffuser ce document auprès des membres de votre conseil en vue de votre prochaine séance sur cet objet.

Si notre commission a pris connaissance avec satisfaction du rapport PL 11140 A, elle est cependant d'avis que les bases légales et réglementaires ne sont actuellement pas satisfaisantes en regard d'un projet de vidéoprotection, et non de vidéosurveillance, tel que décrit dans le projet de loi. Il apparaît également que la surveillance 24 heures sur 24 s'apparente à contrôle d'identité généralisé, en contradiction probable avec la récente jurisprudence du Tribunal fédéral.

Nous vous souhaitons bonne réception de la présente et vous prions de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de notre considération distinguée.

Le Président
Jean-Daniel Zeller

Annexe : Rapport de la CCPDTA sur le PL 11140



**Commission consultative en matière de protection des données,
de transparence et d'archives publiques**

**Rapport et propositions à propos du PL 11140
Projet de loi du Conseil d'Etat ouvrant un crédit de 1'900'00 F
destiné à financer un système de vidéosurveillance**

La prise de position de la commission se fonde sur l'article 59 lettre b de la LIPAD :

La commission consultative a pour attributions : [...]

b) d'encourager une politique dynamique et coordonnée en matière de protection des données, de transparence et d'archives;

1. Bases légales actuelles

Le PL 11140 se fonde sur l'art. 42 LIPAD qui stipule :

« La création et l'exploitation d'un système de vidéosurveillance ne sont licites que si cumulativement la vidéosurveillance est propre et nécessaire à garantir la sécurité des personnes et des biens se trouvant dans ou à proximité de lieux publics ... en prévenant la commission d'agressions ou de déprédations et en contribuant à l'établissement des infractions commises le cas échéant ».

La LIPAD n'établit pas de distinction entre vidéosurveillance et vidéoprotection. L'art. 42 vise deux objectifs distincts :

- dissuader
- élucider

Le PL 11140 élargit l'utilisation de la vidéosurveillance en permettant à la police « *d'améliorer la coordination de ses opérations* » et notamment la coordination d'une action lorsque « *les forces de l'ordre doivent rester discrètes et sans vue* ».

2. Absence de bases légales claires

Notre commission estime que l'extension des objectifs visés ne repose pas sur une base légale suffisante, d'autant plus que l'équipement prévu pourrait permettre l'identification faciale, et par conséquent, la recherche de personnes 24 heures sur 24 avec à terme l'exploitation de « plusieurs centaines de caméras ».

La commission relève qu'à ce jour la proportionnalité en matière de vidéosurveillance n'est toujours pas démontrée. Ainsi, la commission relève que le Conseil d'Etat estime qu'en matière de trafic de drogue « *la vidéosurveillance s'avère globalement inefficace* » et seulement « *susceptible de permettre un meilleur contrôle du trafic de stupéfiants, mais pas de le réduire* ». Elle relève également que le Conseil d'Etat estime que les caméras « *installées sur le domaine public des communes ne sont pas installées dans des zones identifiées comme étant à risques* ».

La commission suggère que le Grand Conseil profite de ce projet de loi pour réactiver le projet de loi sur la vidéosurveillance (PL 10545), ce qui permettrait de donner un cadre légal plus sûr au projet de loi actuel.

3. Une véritable analyse de risques pour éviter les dérives possibles d'un système intrusif

Le PL 11140 repose sur une analyse de risques succincte, soit une carte des « *hot spots* » qui n'est pas annexée à l'exposé des motifs.

Il conviendrait que le Conseil d'Etat justifie l'installation d'un parc de caméras de surveillance sur la base d'une analyse de sécurité publique plus complète, dans laquelle les différentes variantes auront été évaluées et présentées à la population concernée et étendue à tout le centre ville de façon à pouvoir mesurer les effets de report géographique des activités délictueuses que l'équipement du quartier des Pâquis pourrait provoquer.

La commission remarque qu'une information de la population sur le projet n'est planifiée qu'après la mise en œuvre du projet. Les réticences affichées, en particulier par les autorités communales, tendent à démontrer qu'il conviendrait de s'assurer au préalable que la population s'approprie le projet avant l'adoption du projet de loi.

Dans le quartier prévu pour effectuer l'essai pilote, les infractions contre la vie et le patrimoine sont notamment le résultat d'une consommation d'alcool excessive, rendue possible par la présence de nombreux petits commerces ouvert tard dans la nuit, dont le chiffre d'affaire repose principalement sur cette activité, et le trafic de stupéfiants qui prospère à l'ombre de cette activité économique. Or, le Conseil d'Etat a admis que la vidéosurveillance n'était pas efficace pour lutter contre le trafic de stupéfiants. On peut imaginer qu'il en soit de même pour la vente d'alcool à l'emporter après 21h00.

4. Alternatives possibles

Les autorités de la commune de Saint-Denis dans la couronne parisienne, confrontée à la même problématique, ne sont pas arrivées aux mêmes conclusions que les autorités genevoises. Elles ont choisi une solution différente.

Entre intrusion dans la sphère privée de très nombreux individus et restriction de la liberté du commerce, elle a choisi la seconde en introduisant, pour une durée limitée à trois mois, dans le périmètre en question, une obligation de fermeture des magasins et des bars à 20h00¹. Il est manifeste qu'une solution de ce type, au niveau de la protection des données, est bien plus respectueuse de l'individu, du respect de la liberté individuelle et du principe de proportionnalité. Elle présente l'avantage de garantir l'ordre public et de réduire les nuisances sonores à moindres frais. Une analyse de ce dispositif à l'issue de la période d'essai permettra à l'autorité politique d'évaluer les conséquences avant de prendre une décision définitive.

La ville de Lausanne a pris une décision similaire en obligeant les commerces qui vendent des boissons alcooliques à fermer à 22h00.

5. Le risque d'un contrôle d'identité généralisé

L'installation des caméras projetées, combinée à un mur d'images et les possibilités d'identification offertes par la reconnaissance faciale, permettra de facto le contrôle numérique de la population, en probable contradiction de l'ATF 109 la 146², qui restreint les possibilités

¹ http://www.lemonde.fr/societe/article/2013/08/23/a-saint-denis-couvre-feu-pour-les-commerces-lies-au-traffic-d-alcool-et-de-droque_3465526_3224.html

² Voir extraits significatifs en annexe

des autorités de police de procéder à des contrôles d'identité. En effet, la jurisprudence exige que le contrôle d'identité doit se justifier en fonction de raisons objectives minimales, telles que l'existence d'une situation troublée, la présence de l'interpellé dans le voisinage de lieux où vient de se commettre une infraction, sa ressemblance avec une personne recherchée, etc.

Les contrôles à bien plaie sont donc proscrits. Le Tribunal fédéral a précisé le cercle des personnes pouvant faire l'objet de contrôle d'identité : « les organes de police ne sont pas habilités à interpellé sans aucune raison et dans quelques circonstances que ce soit n'importe quel quidam déambulant sur la voie publique ». A noter que certaines législations cantonales et le code européen d'éthique policière prévoient que le policier doit se légitimer avant de procéder à un contrôle d'identité. La vidéosurveillance permet de contourner ces restrictions légales. Seul le principe de « la clause générale de police », qualifiée parfois de procuration pour agir, permettrait d'exploiter sans restriction un tel dispositif de vidéosurveillance.

Le projet qui nous est soumis ouvre la porte du contrôle de l'individu sur la base d'un simple soupçon. Porter une capuche pour échapper à l'identification des caméras sera-t-il considéré comme suspect ?

Les possibilités offertes par un tel dispositif de surveillance numérique nécessitent la rédaction de directives administratives qui permettent de clarifier les questions éthiques et juridiques. Ces directives devraient être mises à disposition des commissaires au début des travaux de commission. Il conviendrait d'examiner dans quelle mesure le code de déontologie de la police devra être adapté.

6. Propositions de la commission

Le PL 11140 est avant tout un projet de loi d'investissement. Les questions fondamentales relatives à l'utilisation de ce nouveau concept de vidéosurveillance méritent d'être abordées dans l'exposé des motifs. Elles ne trouvent pas de réponses claires dans la LIPAD ou le RIPAD. Car il n'existe pas dans la loi, ni dans le règlement, de distinction claire entre vidéo-protection et vidéosurveillance.

La communication de l'étude de sécurité publique permettrait de déterminer si la solution de la vidéosurveillance/vidéo-protection pour maintenir un niveau de sécurité publique suffisant est adéquate.

La commission estime que la base légale actuelle est déficiente et que rien à ce jour ne garantit que le principe de proportionnalité soit respecté lors de l'exploitation de ce dispositif de vidéosurveillance/vidéo-protection. **La commission suggère que le Grand Conseil profite de ce projet de loi pour réactiver le projet de loi sur la vidéosurveillance (PL 10545), ce qui permettrait de donner un cadre légal plus sûr au projet de loi actuel.**

La commission recommande l'élaboration de directives d'application précises, qui permettent d'encadrer l'exploitation de ce dispositif de surveillance et les évolutions du projet.

La commission propose d'adopter des indicateurs éthiques qui permettent de mesurer l'adéquation de ce projet, à savoir le rapport entre les atteintes à la sphère privée et l'amélioration de la sécurité publique.

En ce sens, une proposition pourrait consister à recourir à l'appréciation du Commissaire à la déontologie, qui bénéficie d'une totale indépendance, qui pourrait figurer dans le rapport annuel de la police, avec en particulier ses recommandations. Pour ce faire il conviendrait d'étendre les prérogatives du Commissaire à la déontologie qui ne contrôle à ce jour que les rapports de police dans lesquels la rubrique usage de la contrainte a été cochée. Cette adaptation nécessiterait probablement une modification de sa mission à l'art. 38 al. 3 LPol.

Références :

- Code de déontologie de la police genevoise : <http://www.geneve.ch/police/nos-services/code-de-deontologie/>
- Commissariat à la déontologie : <http://www.ge.ch/ds/services-et-offices/?rubrique=commissariat-a-la-deontologie>

Annexe

Extraits significatifs de l'arrêt du tribunal fédéral ATF 109 la 146

Contrôle d'identité

Les fonctionnaires de police ont le droit d'exiger de toute personne qu'ils interpellent dans l'exercice de leurs fonctions au sens de l'art. 3 qu'elle justifie de son identité.

BGE 109 la 146 S. 150

Bien que cette règle ne soit pas critiquée comme telle, il convient d'en circonscrire la portée préalablement à l'examen singulier de chacune des dispositions attaquées. En effet, la simple interpellation de police à fin de vérification d'identité, dans sa forme primaire énoncée à l'art. 17 B al. 1, c'est-à-dire l'obligation de décliner son identité à un fonctionnaire de police et, le cas échéant, de lui exhiber un document établissant celle-ci, est le préliminaire obligé aux mesures de contrôle plus rigoureuses mises expressément en discussion dans le recours de droit public. Quand bien même elle ne constitue pas en soi une atteinte très sensible à la liberté personnelle, elle n'en est pas moins une intervention directe dans la sphère intime des individus. Sa pratique est donc soumise, au même titre que celle des autres mesures de contrôle instituées dans la loi attaquée, aux principes constitutionnels de l'intérêt public et de la proportionnalité. La liberté des citoyens de circuler à leur gré dans le pays sans autorisation préalable et sans entraves autres que celles nécessitées impérativement par l'ordre public et la sécurité de tous est sans doute l'élément qui caractérise le mieux l'Etat de droit par rapport à l'Etat policier (cf. C. A. COLLIARD, Liberté publique, 6e éd., Paris 1982, p. 311-349, passim). La nécessité de réprimer des actes délictueux et d'en prévenir la commission justifie évidemment que les organes de la police puissent procéder à de simples contrôles d'identité sans être paralysés par des règles excessivement formalistes. D'un autre point de vue, ce pouvoir de contrôle ne saurait postuler une obligation des individus, assortie de sanctions, d'avoir toujours sur eux des papiers d'identité, ce qui équivaldrait à une interdiction générale de se déplacer sans visa hors de leur domicile; les situations spéciales, notamment l'usage de moyens de locomotion comportant des risques inhérents et requérant dès lors certaines aptitudes, sont naturellement réservées. De même, les organes de police ne sont pas habilités à interpellier sans raison aucune et dans quelque circonstance que ce soit n'importe quel quidam déambulant sur la voie publique ou séjournant dans un établissement public. Une interpellation verbale, avec demande de renseignements personnels ou d'exhibition de papiers de légitimation, ne doit pas avoir un caractère vexatoire ou tracassier, ni obéir à un sentiment de curiosité gratuite; il ne serait par exemple pas admissible que certains citoyens, au comportement correct, soient systématiquement et régulièrement soumis au contrôle policier sous des prétextes futiles ou d'ordre purement subjectif.

BGE 109 la 146 S. 151

L'interpellation de police doit répondre à des raisons objectives minimales, telles l'existence d'une situation troublée, la présence de l'intéressé dans le voisinage de lieux où vient de se commettre une infraction, sa ressemblance avec une personne recherchée, son insertion dans un groupe d'individus dont il y a lieu de penser, à partir d'indices si faibles soient-ils, que l'un ou l'autre se trouverait dans une situation illégale impliquant une intervention policière. Dans le cadre du contrôle abstrait des normes qui lui incombe, le Tribunal fédéral n'a pas à envisager tous les cas concrets qui pourraient se présenter; il lui suffit de dire que si le citoyen doit obtempérer à une simple interpellation de police dont il ne perçoit pas immédiatement les motifs, il n'en est pas pour autant livré à l'arbitraire et au pouvoir discrétionnaire de celle-ci.

Quant au principe de la proportionnalité, il exige des fonctionnaires de police qu'ils fassent preuve d'égards et de courtoisie à l'endroit des personnes interpellées, provoquent chez elles le moins de gêne possible vis-à-vis du public environnant, ne leur posent pas des questions indiscrètes superflues et ne les soumettent pas à des vexations. Les mesures de contrôle ne doivent en aucun cas aller au-delà de ce qui est indispensable à la vérification d'identité; des indications verbales, dont il est aisé de confirmer sur place la véracité, suffisent lorsqu'on a omis de se munir d'un document de légitimation.