

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Béatrice Métraux et consorts relative à la vidéo surveillance et demandant si les communes ont été rendues attentives à leurs obligations

Rappel de l'interpellation

" En septembre 2007, le Grand Conseil a adopté la nouvelle loi sur la protection des données personnelles dont un chapitre concerne la vidéo surveillance dissuasive, et un autre le préposé cantonal à la protection des données et à l'information.

Selon la Chancellerie de l'Etat de Vaud, interrogée à ce sujet, la loi devrait entrer en vigueur début 2009 seulement. Or, depuis la publication de la loi dans la FAO du 28 septembre 2007, on assiste à une véritable frénésie des communes qui cherchent à promouvoir la vidéo surveillance sur leur territoire pour en assurer la sécurité, ainsi à Lausanne, à Yverdon, sans oublier celles qui, comme Lutry, ont agi en dehors de tout cadre légal.

Cette interpellation veut souligner cette curieuse situation transitoire dans laquelle des communes agissent sans se référer à une législation déjà votée, mais qui n'est pas encore en vigueur !

C'est pourquoi, je me permets d'interpeller le Conseil d'Etat en lui soumettant les questions suivantes :

1. Le Conseil d'Etat a-t-il rendu les communes attentives à leur obligation d'obtenir l'autorisation du préposé pour toute installation de vidéo surveillance dissuasive (art. 22 de la loi sur la protection des données personnelles) ?

2. En attendant l'entrée en vigueur de la loi, le Service des communes et des relations institutionnelles (SeCRI) se charge-t-il de l'examen de légalité des règlements qui pourraient lui être soumis en la matière ?

3. Le SeCRI est-il supposé, durant une période intérimaire, remplir "par défaut" une part des tâches dévolues au préposé : celles liées à l'information et à la surveillance des communes ?

4. Le Conseil d'Etat a-t-il déjà nommé le préposé cantonal à la protection des données tel qu'institué par la loi nouvelle ? Dans ce cas, pourrait-on faire figurer officiellement sur le site de l'Etat de Vaud son existence, ses attributions et ses coordonnées ?

Je remercie le Conseil d'Etat pour ses prochaines réponses".

1. Le Conseil d'Etat a-t-il rendu les communes attentives à leur obligation d'obtenir l'autorisation du préposé pour toute installation de vidéo surveillance dissuasive (art. 22 de la loi sur la protection des données personnelles) ?
2. En attendant l'entrée en vigueur de la loi, le Service des communes et des relations institutionnelles (SeCRI) se charge-t-il de l'examen de légalité des règlements qui pourraient lui être soumis en la matière ?
3. Le SeCRI est-il supposé, durant une période intérimaire, remplir "par défaut" une part

des tâches dévolues au préposé : celles liées à l'information et à la surveillance des communes ?

4. Le Conseil d'Etat a-t-il déjà nommé le préposé cantonal à la protection des données tel qu'institué par la loi nouvelle ? Dans ce cas, pourrait-on faire figurer officiellement sur le site de l'Etat de Vaud son existence, ses attributions et ses coordonnées ?

Réponse

La problématique soulevée par Mme la Députée Béatrice Métraux doit s'analyser sous deux angles :

- compétence des communes pour légiférer en matière de vidéosurveillance
- possibilité de faire appliquer avec effet anticipé une loi qui n'est pas encore entrée en vigueur.

A titre liminaire, il convient de rappeler les grands principes applicables à la vidéosurveillance.

La Constitution cantonale du 14 avril 2003 (Cst-VD RSV 101.01) garantit à tout être humain la liberté personnelle, notamment l'intégrité physique, l'intégrité psychique et la liberté de mouvement (article 12 alinéa 2 Cst-VD). Dans ce cadre, l'article 15 Cst-VD, relatif à la protection de la sphère privée et des données personnelles, prévoit que toute personne a droit au respect et à la protection de sa vie privée et familiale, de son domicile, de sa correspondance et des relations établies par les télécommunications (al. 1) et précise que toute personne a le droit d'être protégée contre l'utilisation abusive des données qui la concernent (al. 2). Ce droit comprend :

- la consultation de ces données
- la rectification de celles qui sont inexactes
- la destruction de celles qui sont inadéquates ou inutiles.

Cette disposition s'inspire des garanties énoncées à l'article 13 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst RS 101) et plus particulièrement, s'agissant de la protection des données personnelles, à son alinéa 2. Le droit à la protection contre l'usage abusif de données personnelles existait cependant avant d'être ancré dans la Constitution fédérale, puisqu'il découle du principe de la liberté personnelle et de l'article 8 de la Convention européenne du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH RS 0.101).

Selon le Commentaire de la Constitution cantonale, ratifié par l'Assemblée constituante, le droit de maîtrise des données que tout organisme public peut accumuler sur un individu, notamment grâce à la tenue de fichiers, est garanti par l'article 15 alinéa 2 Cst-VD. Conformément à l'article 38 Cst-VD, les droits fondamentaux ne peuvent être restreints que si une base légale le prévoit (lorsque la restriction est grave, une loi au sens formel est requise), et si un intérêt public ou la protection d'un droit fondamental d'autrui le justifient. En outre, cette atteinte doit être proportionnée au but visé.

Selon la jurisprudence, l'autonomie dont jouissent les communes de manière générale pour la gestion de leur domaine public peut être limitée seulement dans la mesure où la constitution confère un mandat spécial au canton (arrêt de la Cour constitutionnelle du 7 octobre 2005, CCST.2005.0002 ; confirmé par un arrêt du Tribunal fédéral du 16 novembre 2006, 2P.10/2006). En l'absence de dispositions topiques et du fait que la plupart du domaine public est en possession des communes, seuls les cours d'eau constituant du domaine public cantonal vu la loi du 5 septembre 1944 sur l'utilisation des lacs et cours d'eau dépendant du domaine public (LLC RSV 731.01), les communes disposent d'une compétence très large en matière de gestion du domaine public. En effet, tout d'abord, leur territoire et leur autonomie sont garantis par l'article 137 al. 2 Cst-VD respectivement les articles 50 Cst et 139 Cst-VD. Enfin, actuellement, ni la constitution ni la loi ne prévoient des compétences en matière de vidéosurveillance au bénéfice de la confédération ou des cantons. A cet égard, la nouvelle loi sur la protection des données personnelles adoptée le 11 septembre 2007 n'est pas encore entrée en vigueur. Au surplus, les dispositions traitant de la vidéosurveillance, savoir les articles 22 et 23 ne transfèrent pas les compétences communales au canton, mais se limitent à poser des modalités et des conditions concernant l'installation et l'utilisation de systèmes de vidéosurveillance. Il suit de là que les

communes peuvent légiférer en la matière. Elles doivent néanmoins respecter les principes constitutionnels qui prévalent en cas de restriction à des droits fondamentaux, savoir :

- existence d'une base légale
- existence d'un intérêt public ou d'intérêts privés prépondérants
- respect du principe de la proportionnalité.

La plupart des communes qui ont décidé de régler la matière ont opté pour l'insertion d'articles dans leur règlement général de police ou dans un règlement spécial. Dans de nombreux cas, ces dispositions sont calquées sur le projet de loi sur la protection des données personnelles. Elles ont ensuite fait l'objet de délibérations devant les municipalités et les conseils concernés. Le Service des communes et des relations institutionnelles (SeCRI) en a vérifié la légalité à l'aune des principes énoncés ci-dessus et, après avoir obtenu le préavis favorable du Secrétariat général du Département des finances et des relations extérieures (SG-DFIRE), en a proposé l'approbation au Chef du Département de l'intérieur. Cette procédure se fonde sur l'article 94 al. 1 de la loi du 28 février 1956 sur les communes (LC RSV 175.11).

Parmi les communes qui ont récemment arrêté des dispositions en matière de vidéosurveillance, il convient de citer Aigle, Lutry et Romanel. Tous les règlements pris par ces communes ont été adoptés conformément au processus indiqué ci-dessus et tiennent compte de la législation adoptée par le Grand Conseil. Les affirmations selon lesquelles Lutry et d'autres communes auraient "agi en dehors de tout cadre légal" et "sans se référer à une législation déjà votée" sont donc inexactes et sans fondement.

Le deuxième aspect de la problématique soulevée par Mme Métraux est de déterminer si une loi qui n'est pas encore entrée en vigueur peut être appliquée de manière anticipée. En Suisse, la législation est soumise au principe de l'interdiction de la rétroactivité. Ce principe peut souffrir d'exceptions lorsque le législatif ou l'exécutif fixe à une loi une date d'entrée en vigueur antérieure à sa publication. La rétroactivité n'est possible que si cinq conditions sont cumulativement réalisées (ATF 101 Ia 235 113 Ia 425) :

- elle doit être prévue dans la loi ou en résulter clairement de l'interprétation et du but de la loi (base légale)
- elle doit être limitée dans le temps
- elle ne doit pas conduire à des inégalités de traitement
- elle doit être motivée par des intérêts publics pertinents
- elle ne doit pas porter atteinte à des droits acquis.

En l'occurrence, aucune des conditions ci-dessus n'est réalisée.

Au vu de ce qui précède, tant que la loi précitée ne sera pas entrée en vigueur, les communes disposent d'une compétence pour réglementer la vidéosurveillance qui n'est limitée que par les principes constitutionnels applicables en cas de restriction à des droits fondamentaux.

1. Le Conseil d'Etat a-t-il rendu les communes attentives à leur obligation d'obtenir l'autorisation du préposé pour toute installation de vidéo surveillance dissuasive (art.22 de la loi sur la protection des données personnelles)

Le Conseil d'Etat n'a, en l'état, mené aucune campagne d'information particulière à l'attention des communes. Ce sera au futur Préposé, comme la nouvelle loi le lui impose, d'envisager le type de communication qu'il compte mettre en œuvre pour faire connaître les nouvelles dispositions légales en la matière. De toute façon, comme indiqué plus haut, une commune qui négligerait de prendre toutes les précautions utiles en matière de vidéosurveillance risquerait de voir son projet refusé par le Département compétent.

2. En attendant l'entrée en vigueur de la loi, le Service des communes et des relations institutionnelles (SeCRI) se charge-t-il de l'examen de légalité des règlements qui pourraient lui être soumis en la matière ?

Comme indiqué dans le cadre de la partie introductive, le Service des communes et des relations institutionnelles (SeCRI) est l'unité organisationnelle de l'Administration cantonale vaudoise compétente pour examiner la légalité des règlements de police et des règlements communaux qui ne sont pas placés dans la compétence exclusive d'un autre département ou service. Dans ce cadre, le Chef du Département de l'intérieur a approuvé des modifications introduisant la vidéosurveillance, après avoir demandé les déterminations du Secrétariat général du Département des finances et des relations extérieures (DFIRE) et avoir vérifié, par le SeCRI, la légalité des dispositions qui lui ont été soumises.

3. Le SeCRI est-il supposé, durant une période intérimaire, remplir "par défaut" une part des tâches dévolues au préposé : celles liées à l'information et à la surveillance des communes ?

Non, l'examen du SeCRI se limite à la légalité conformément à l'article 94 al. 1 LC. La question de la suppléance du Préposé à la protection de données ne se pose d'ailleurs pas en l'état, dès lors que, comme expliqué plus haut, la loi sur la protection des données personnelles n'est pas encore entrée en vigueur.

4. Le Conseil d'Etat a-t-il déjà nommé le préposé cantonal à la protection des données tel qu'institué par la loi nouvelle ? Dans ce cas, pourrait-on faire figurer officiellement sur le site de l'Etat de Vaud son existence, ses attributions et ses coordonnées ?

La procédure de nomination du futur Préposé à la protection des données est en cours et devrait aboutir dans le courant du mois d'octobre. Il entrera donc en fonction, normalement, au début de l'année prochaine. L'une de ses premières tâches sera sans aucun doute de modifier le site existant du préposé cantonal. Précisons toutefois que, sur son site internet, le DFIRE réserve actuellement déjà une place non négligeable à cette question.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 29 octobre 2008.

Le président :

P. Broulis

Le chancelier :

V. Grandjean