

REPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Oriane Sarrasin et consorts au nom du Groupe socialiste – 'Big Brother is watching you', ou quand les communes vous surveillent hors du cadre légal (23_INT_68)

Rappel de l'intervention parlementaire

Les communes peuvent installer des caméras de vidéosurveillance dans des lieux publics, par exemple pour lutter contre les incivilités, si elles obtiennent une autorisation délivrée par la préfecture. Elles doivent en outre respecter la loi sur la protection des données personnelles (LPrD). Or, un article paru le weekend du 22-23 avril dans le Temps a mis en évidence que parmi les près de 80 communes vaudoises qui se sont équipées de caméras de vidéosurveillance, un certain nombre « ne respectent pas le cadre légal », et ceci pour diverses raisons.

Par exemple, dans certains cas, certaines (voire la quasi-totalité) des caméras utilisées par les communes pour filmer des lieux publics ne sont pas répertoriées dans la liste des installations de vidéosurveillance dissuasive autorisées par le Canton[1]. De plus, toute personne filmée dans l'espace public a le droit d'obtenir les images où elle apparaît (art 23f al. 1 et art. 25 de la LPrD). L'obtention de ces images semblerait cependant peu aisée, voire impossible, dans certaines communes.

Les problématiques rencontrées proviennent peut-être en partie du fait que la délivrance des autorisations de vidéosurveillance a été déléguée il y a deux ans aux préfet-es. Les préfectures ont déjà la charge de multiples tâches et ne possèdent pas nécessairement les compétences-métiers, ce qui plaide pour une centralisation de cette compétence au sein de l'administration vaudoise ainsi que relevé récemment dans le cadre de la discussion autour d'une motion traitant de leurs rôles (22_MOT_17).

Dans le présent contexte, l'on est en droit de s'interroger sur la finalité (au sens du principe applicable à tout traitement de données) poursuivie par la vidéosurveillance. Pourquoi cet envahissement croissant de l'espace public ? Quelle est l'efficacité du dispositif lorsqu'apparemment, dans certains cas, les autorités communales ne sont même pas en mesure d'exploiter les données de leurs caméras de surveillance ?

La présente interpellation interroge donc le Conseil d'Etat sur divers points liés à la vidéosurveillance dissuasive exercée par les communes vaudoises:

- 1. Y a-t-il une procédure de surveillance des communes qui ne respectent pas le cadre légal en matière de vidéosurveillance dissuasive ? Si oui, quelles sont les étapes de cette procédure ?*
- 2. Y a-t-il des sanctions prises contre les communes qui ne respectent pas le cadre légal ? Si oui, lesquelles ?*
- 3. Le Canton a-t-il l'autorité pour retirer les caméras de vidéosurveillance qui auraient été installées illégalement ?*
- 4. Le Canton dispose-t-il de données sur l'efficacité de tel dispositif de surveillance dissuasive ?*

[1] https://www.vd.ch/themes/etat-droit-finances/protection-des-donnees-et-droit-a-l-information/videosurveillance/liste-des-installations-autorisees?tx_vidifrontend_templatebasedcontent%5Baction%5D=index&tx_vidifrontend_templatebasedcontent%5Bcontroller%5D=TemplateBasedContent&cHash=9f862bc1dece103fbc1a2b4b6fe55c80

Réponse du Conseil d'Etat

Préambule

Les systèmes de vidéosurveillance dissuasive ont pour fonction d'œuvrer à la sécurité publique. En effet, ils visent à améliorer la répression des infractions en permettant de faciliter l'identification de leurs auteurs. Pour cette raison, une personne tentée de passer à l'acte peut être dissuadée de mettre en œuvre sa résolution délictuelle. En ceci, les systèmes de vidéosurveillance dissuasive remplissent également une mission de prévention de la criminalité. Le fonctionnement d'un système de vidéosurveillance implique, pour l'autorité qui l'exploite, de filmer, voire d'enregistrer et de détenir des informations sur les personnes filmées portant sur leur déplacement et leurs activités dans la zone couverte. L'exploitation d'un système de vidéosurveillance est ainsi nécessairement constitutive d'un traitement de données personnelles et d'une immixtion dans la sphère privée des personnes filmées.

La réglementation en matière de système de vidéosurveillance dissuasive se doit dès lors de trouver un juste équilibre entre le but de sécurité publique visé et la protection de la sphère privée des personnes filmées. C'est dans cet esprit que la loi sur la protection des données personnelles (LPrD ; BLV 172.65) a été révisée en 2018. Les articles 22 et suivants dressent la liste des obligations qui incombent aux autorités et autres entités soumises à la LPrD qui souhaitent exploiter un dispositif de vidéosurveillance dissuasive. Dans les grandes lignes, la mise en service d'un tel système est soumise à un régime d'autorisation préalable par l'autorité compétente, dont les décisions peuvent faire l'objet d'un recours (cf. art. 22a à 22c LPrD). L'autorité qui exploite un système de vidéosurveillance doit veiller à indiquer de manière visible son existence à ses abords directs. Pour le reste, les dispositions de la LPrD consacrées à la vidéosurveillance dissuasive visent à mettre en œuvre, dans ce domaine particulier, les principes généraux de la protection des données, à savoir principalement les principes de légalité, de finalité, de proportionnalité, de transparence et de sécurité des données.

Une disposition, l'article 23f LPrD, est spécifiquement consacrée aux systèmes de vidéosurveillance installés par les communes, cette problématique formant l'objet principal de la présente interpellation. Il y est précisé qu'outre le respect des dispositions topiques de la LPrD, les communes sont tenues de se doter d'un règlement sur la vidéosurveillance qui ne peut déroger aux conditions minimales fixées par la loi. Il peut en revanche être plus protecteur des droits des personnes concernées. Pour aider les autorités communales dans cette tâche, le Canton met à leur disposition un règlement-type sur la vidéosurveillance¹.

L'Autorité de protection des données et de droit à l'information (APDI) peut intervenir à plusieurs titres dans la procédure d'installation d'un système de vidéosurveillance par les communes. Dans le cadre de son activité de conseil, elle peut être consultée par la Municipalité et, à cette occasion, lui prodiguer tout conseil utile pour que l'installation soit conforme au droit. En pratique, l'APDI relève qu'elle est régulièrement consultée pour préavis non seulement par les municipalités mais également par les préfectures dans le cadre de demandes d'autorisation d'installation de vidéosurveillance dissuasive déposées par les communes. Une fois l'autorisation délivrée par la Préfecture du district, elle en reçoit une copie et bénéficie d'un droit de recours contre cette décision auprès du Tribunal cantonal (art. 22c al. 1 LPrD), conformément à son rôle d'autorité chargée d'assurer la surveillance de l'application des prescriptions relatives à la protection des données.

Enfin, il sied de rappeler que l'APDI tient à jour une base de données répertoriant les installations de vidéosurveillance dissuasive ayant fait l'objet d'une autorisation². En revanche, les caméras d'observation, tout comme les caméras factices (lesquelles ne relèvent pas de la protection des données, puisque par définition aucune donnée personnelle n'est alors collectée), ne figurent pas sur la liste des installations autorisées publiées sur le site internet de l'APDI.

¹ Ce document est accessible à l'adresse suivante : https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/themes/territoire/communes/affaires_communales/r%C3%A8glements_doc/Reglement_type_vid_eosurveillance_pour_les_communes_v2019.doc ; en outre, l'APDI dispose d'une page internet dédiée à la vidéosurveillance dissuasive (règlement-type, formulaire de demande d'autorisation, etc. : <https://www.vd.ch/themes/etat-droit-finances/protection-des-donnees-et-droit-a-linformation/videosurveillance#c2044330>

² La liste est accessible à l'adresse suivante : <https://www.vd.ch/themes/etat-droit-finances/protection-des-donnees-et-droit-a-linformation/videosurveillance/liste-des-installations-autorisees>

Fort de ces considérations préalables, le Conseil d'Etat peut répondre comme suit aux questions de la présente interpellation :

1. Y a-t-il une procédure de surveillance des communes qui ne respectent pas le cadre légal en matière de vidéosurveillance dissuasive ? Si oui, quelles sont les étapes de cette procédure ?

D'une manière générale, il sied de rappeler que l'exploitation d'un système de vidéosurveillance constitue un traitement de données personnelles soumis à la LPrD. Par conséquent, les dispositions sur la surveillance de cette loi s'appliquent également, en particulier l'art. 36 LPrD. À ce titre, la surveillance de l'application des prescriptions relatives à la protection des données incombe à l'APDI. Si cette dernière estime qu'un système de vidéosurveillance installée par une commune ne respecte pas les prescriptions légales, elle peut lui transmettre une recommandation. L'APDI pourra notamment y requérir différentes modifications afin que le dispositif de vidéosurveillance respecte les principes de la protection des données. La commune doit prendre position par écrit sur cette recommandation. Si celle-ci n'est pas suivie, l'APDI peut exiger de la municipalité qu'elle rende une décision, contre laquelle l'APDI peut recourir auprès de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal.

À ce titre, il paraît important de souligner que la pratique de l'APDI consiste à intervenir à chaque fois qu'une installation susceptible de violer les prescriptions légales applicables lui est dénoncée. Dans le cadre des vérifications pour s'assurer de la conformité de l'installation de vidéosurveillance dissuasive à la LPrD et dans l'attente de la régularisation de la situation, l'APDI demande en principe la cessation immédiate de l'exploitation des installations non autorisées et la destruction des données conservées sans droit (art. 38 al. 1 let. c LPrD). Elle rappelle également que la mise en place sans autorisation préalable d'une installation de vidéosurveillance dissuasive constitue une infraction pénale au sens de l'art. 41 al. 3 bis LPrD. De manière générale, cette autorité relève la bonne coopération des communes concernées et leur engagement à régulariser la situation dans les meilleurs délais. Ainsi, l'APDI n'a, à ce jour, eu à émettre que peu de recommandations formelles en la matière.

En outre, dans le cadre de sa mission de surveillance, l'APDI réalise en général annuellement un audit aléatoire portant sur les installations de vidéosurveillance d'une commune. Les trois dernières communes auditées furent Vallorbe (2022), Yverdon-les-Bains (2021) et Villeneuve (2020). Les résumés des rapports peuvent être consultés sur le site de l'APDI¹. Ces audits ont permis de formuler des recommandations à l'endroit des autorités concernées afin qu'elles assurent la conformité de l'ensemble de leurs systèmes de vidéosurveillance.

2. Y a-t-il des sanctions prises contre les communes qui ne respectent pas le cadre légal ? Si oui, lesquelles ?

Le droit actuel ne prévoit pas, à proprement parler, de sanction contre une commune qui exploiterait un système de vidéosurveillance ne respectant pas les différentes prescriptions légales. Tout au plus peut-on rappeler qu'en vertu de l'art. 41 al. 3bis LPrD, l'installation d'un système de vidéosurveillance dissuasive sans autorisation préalable constitue une infraction pénale. Le membre d'une autorité communale qui fait procéder sans droit à l'installation d'une caméra de surveillance peut donc faire l'objet d'une dénonciation.

Pour le reste, le Conseil d'Etat doute que des sanctions administratives à l'égard des communes soient une solution opportune et efficace pour aider ces dernières dans la mise en œuvre du cadre légal. Le Conseil d'Etat a pris connaissance des manquements révélés par l'article du Temps mentionné par l'autrice de l'interpellation. Selon son analyse, le respect parfois partiel du cadre légal sur certaines thématiques techniques et juridiques telle la vidéosurveillance procède bien souvent moins d'une volonté délibérée des autorités communales de violer la loi – dans un tel cas une sanction serait une solution idoine – que d'un manque de ressources et de compétences-métier de nombre de communes vaudoises. Dès lors, le travail de conseil et d'accompagnement que les autorités cantonales fournissent aux communes apparaît comme une solution plus appropriée pour les aider à respecter le droit en vigueur.

¹ <https://www.vd.ch/toutes-les-autorites/autorite-de-protection-des-donnees-et-de-droit-a-linformation>

3. Le Canton a-t-il l'autorité pour retirer les caméras de vidéosurveillance qui auraient été installées illégalement ?

Comme précisé dans la réponse à la première question, l'APDI exerce une surveillance générale en matière de respect des dispositions sur la protection des données. Dans ce cadre, elle peut délivrer une recommandation au responsable du traitement lui demandant de restreindre ou de cesser immédiatement, de manière temporaire ou définitive, le traitement de données personnelles, si des intérêts dignes de protection de la personne concernée le requièrent (article 38 alinéa 1 lettre c LPrD). Cette compétence autorise l'APDI à requérir dans sa recommandation la désactivation d'un système de vidéosurveillance qui ne respecterait pas les dispositions légales en vigueur.

Par ailleurs, l'art. 22 al. 3 LPrD précise que si un système de vidéosurveillance dissuasive ne remplit plus les conditions légales, l'autorisation est retirée.

4. Le Canton dispose-t-il de données sur l'efficacité de tel dispositif de surveillance dissuasive ?

Il n'existe aucune statistique officielle spécifiquement dédiée à l'efficacité de la vidéosurveillance dissuasive telle que régie par la LPrD.

D'une manière plus générale, la statistique policière de la criminalité (SPC) recense les faits relevant du droit pénal que la police a enregistrés. Il s'agit d'infractions aux différents articles du Code pénal (CP), mais également aux dispositions pénales relevant des lois fédérales annexes. Ne sont pas comprises dans la SPC les actions illégales dont la police n'a pas eu connaissance (chiffre noir de la criminalité) ou qui débouchent directement sur une procédure judiciaire par d'autres voies. De même si la police peut comptabiliser les infractions dont elle a connaissance, les outils statistiques habituels ne sont pas des indicateurs des infractions que les mesures préventives auraient permis d'éviter.

. L'impact de la vidéosurveillance sur le taux de criminalité est généralement controversé dans la recherche. Certaines études (étrangères) indiquent que la vidéosurveillance peut entraîner une diminution des délits, tandis que d'autres études n'ont pas constaté d'effet significatif. Selon la littérature scientifique, l'efficacité de la vidéosurveillance dissuasive dépend de différents facteurs :

- Placement et visibilité des caméras : un placement efficace des caméras, qui couvre les zones critiques et qui est visible, peut avoir un effet dissuasif sur les délinquants potentiels (avec mise en place de pictogrammes vidéo)
- Surveillance et réaction : une surveillance active des caméras en temps réel et une réaction rapide aux incidents suspects peuvent contribuer à prévenir les délits et à identifier les auteurs. C'est ainsi que procède notamment la Police des transports avec son Video Control Center (VCC).
- Contournement et adaptation des délinquants : certaines études suggèrent que les délinquants potentiels peuvent réagir à la présence de caméras de surveillance en modifiant leur mode opératoire, par exemple en dissimulant leur visage ou en déplaçant les délits vers des zones non surveillées. Il en va autrement pour les actes dits affectifs.

Il est donc important de noter que l'impact de la vidéosurveillance est contextuel et peut dépendre des caractéristiques spécifiques de la zone surveillée, de la mise en œuvre des systèmes de surveillance et d'autres facteurs locaux. D'une manière générale, les CFF ont pu remarquer que la vidéosurveillance a un plus grand effet dans les zones fermées (train, salle d'attente, centres de voyage CFF, etc.) que dans les zones ouvertes (lieu de rencontre, esplanade, etc.), où il pourrait alors y avoir plutôt un déplacement des délits.

Si les aspects préventifs des caméras de vidéosurveillance sont parfois controversés, leur utilité pour aider la police à résoudre des enquêtes est quant à elle bien réelle. Depuis plus de 10 ans, les enquêteurs spécialisés de la Police cantonale vaudoise exploitent l'imagerie provenant des caméras de vidéosurveillance. L'expérience a conduit à de nombreux succès opérationnels depuis sa mise en service. La quasi-totalité des succès résulte d'une activité de veille opérationnelle intégrant les images en tant que trace matérielle. Il s'agit en particulier d'une comparaison visuelle entre les images provenant d'événements judiciaires et les images d'auteurs connus dans les bases de données de la police.

Ces images sont également utilisées pour mettre en relation des délits commis dans notre canton et en Suisse latine. Le nombre de séries détectées par l'imagerie a continuellement augmenté pour atteindre plus de 250 cas en 2022 pour la Suisse latine contre un peu plus de 120 séries avec l'ADN. Au-delà du potentiel de détection de séries au moyen de ces traces matérielles, celles-ci permettent également d'identifier un nombre important d'auteurs d'infractions. La tendance à la hausse des identifications par l'imagerie se distingue clairement par rapport à celles des autres traces, à la baisse pour l'ADN et stable pour les autres types de traces restants (semelles de chaussures, empreintes digitales, outils, etc.). Dans le domaine des délits contre le patrimoine (cambriolages, vols à la tire, vols à l'astuce, vols à l'étalage, etc.) toujours dans les cantons latins, en 2022 l'imagerie a permis d'identifier plus de 1'800 auteurs contre moins de la moitié grâce à l'ADN et un peu plus de 200 par empreintes digitales.

L'exploitation des images en provenance des systèmes de vidéosurveillance que ce soit sur le domaine privé (commerces, banques, habitations) ou sur le domaine public permet à la police de résoudre des enquêtes en mettant en relation des cas (séries) et/ou en identifiant leurs auteurs.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 27 septembre 2023.

La présidente :

Le chancelier a.i :

C. Luisier Brodard

F. Vodoz