



Statuant à huis clos,

Le Tribunal au complet  
considère :

EN FAIT ET EN DROIT :

1. En application de l'article 109 de la Loi scolaire du 2 juin 1984, qui prévoit que les communes sont tenues de mettre à disposition les locaux et installations nécessaires à l'enseignement, la Commune a mis à la disposition du Département de la Formation de la jeunesse (ci-après DFJ) deux bâtiments scolaires dont elle est propriétaire : le Collège et le Collège

Dans le courant de l'été dans le but de protéger ses bâtiments publics de déprédations dont les remises en état sont à la charge de la collectivité et les personnes qui les fréquentent d'incivilités, la Commune de agissant par sa Municipalité sur arrêté du conseil communal, a fait installer quinze caméras de vidéosurveillance au collège du Six caméras avaient déjà été installées au collège en

La question avait été débattue en séances du Conseil communal, le s'agissant des caméras du Collège et le pour le Collège

2. Lors de la rentrée scolaire les enseignants du Collège ont constaté que des caméras de surveillance avaient été installées, qui filmaient les mouvements aux entrées et dans les cours de récréation, et donc les leurs à ces endroits.

Cette mesure ayant été rendue publique par la presse, le Département de la formation et de la jeunesse a mené une enquête auprès des directions d'établissements du canton, qui a permis d'identifier sept autres installations, soit trois dispositifs dirigés sur des préaux et des bâtiments et quatre sur les portes d'entrée. Il a été relevé à cette occasion que le système de surveillance installé à se distinguait des autres par un plus grand nombre de caméras et un champ surveillé plus important (à la fois préaux, entrées et cours de récréation).

conseillère d'Etat, Cheffe du DFJ, a rencontré la  
Municipalité de le Le , elle lui a adressé le  
courrier suivant :

Lausanne, le

A la Municipalité  
de et à  
1030Monsieur le Syndic,  
Mesdames et Messieurs les Municipaux,

Une brève enquête réalisée auprès des établissements scolaires du Canton m'apprend qu'une école sise sur le territoire de votre Commune est dotée d'un dispositif de vidéosurveillance.

En l'absence de dispositions cantonales ou de règlement communal réglant la vidéosurveillance, il est fort probable que ce système ne soit pas fondé sur une base légale suffisante. La question de savoir si, dans cette hypothèse, la vidéosurveillance pratiquée est malgré tout licite dépend de l'intensité de l'atteinte aux droits fondamentaux des élèves ou des collaborateurs et collaboratrices travaillant dans l'établissement considéré, en particulier pendant le temps scolaire.

J'admets que seul un juge aurait la légitimité de trancher la question de la légalité, compte tenu des caractéristiques du système (but poursuivi et moyens pour les atteindre, en particulier angles de prises de vues, enregistrement et durée de conservation des images, etc.).

L'employeur, en l'occurrence l'Etat de Vaud que je représente, a le devoir de prendre les mesures nécessaires à la protection de la santé et de la personnalité des collaborateurs (art. 5 de la loi sur le personnel de l'Etat de Vaud) ; il ne possède cependant aucun moyen d'action direct pour vous contraindre à débrancher ces caméras pendant le temps scolaire. L'Etat de Vaud ne peut en particulier pas ouvrir une action en justice, quelle qu'elle soit. Toutefois, j'attire votre attention sur le fait qu'il est loisible aux personnes qui se sentiraient atteintes dans leurs droits fondamentaux (collaborateurs et collaboratrices de l'Etat, parents d'élèves notamment) de saisir un tribunal sur la base des articles 28 et suivants du Code civil.

Cela dit, en vertu du devoir de protection qui m'incombe et du principe de précaution, qui veut que l'on s'abstienne d'une activité, quelle qu'elle soit, en cas de doute sur sa légalité, je vous demande de désactiver ces caméras durant le temps scolaire.

Si cette décision devait vous placer face à des difficultés, en particulier d'ordre pédagogique, les services de mon département les examineront bien volontiers avec vous en vue de trouver des solutions adéquates.

En vous remerciant de la suite que vous donnerez à la présente, je vous prie de croire, Monsieur le Syndic, Mesdames et Messieurs les Municipaux, à l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Copie à :

- , Chef du DIRE
- Chef du SECRI
- Secrétaire général du DFIN
- , Préfet de

Le \_\_\_\_\_, la Conseillère d'Etat a adressé aux Municipalités des Communes de \_\_\_\_\_ dont il était établi qu'une école sise sur le territoire communal était dotée d'un dispositif de vidéosurveillance, un courrier à la teneur semblable.

Le \_\_\_\_\_, la Municipalité de \_\_\_\_\_ a répondu à la Conseillère d'Etat qu'elle ne pouvait accéder à sa demande tendant à débrancher les caméras de vidéosurveillance pendant la durée des cours mais qu'elle ne manquerait pas de soumettre au législatif un règlement communal approprié après approbation par le Grand Conseil de la législation en la matière.

Par lettre du \_\_\_\_\_, la Conseillère d'Etat a pris acte du refus de la Municipalité de \_\_\_\_\_ de débrancher son système de vidéosurveillance dans l'attente de l'établissement d'un règlement communal ou de l'avis d'un expert constitutionnaliste.

Dans un communiqué de presse du même jour, \_\_\_\_\_ a déclaré que "bien qu'ayant la responsabilité de la protection de la personnalité des collaborateurs du DFJ, elle n'a[vait] pas de moyens juridiques de forcer la commune \_\_\_\_\_ à éteindre ses caméras".

Par courriers des \_\_\_\_\_ les Municipalités des communes de \_\_\_\_\_ ont fait savoir à la Cheffe du Département de la formation et de la jeunesse qu'elle n'entraient pas en matière sur sa demande de désactivation.

Seule la commune de \_\_\_\_\_ a accédé à la demande de la Conseillère d'Etat, en faisant débrancher son installation de vidéosurveillance pendant les heures d'école, soit de 7 à 18 heures.

3. Le \_\_\_\_\_ la \_\_\_\_\_ a ouvert action contre l'Etat de Vaud devant le Tribunal de Prud'hommes de l'Administration Cantonale (ci-après : le Tribunal) pour violation des dispositions concernant le droit au respect de la personnalité des enseignants faisant l'objet d'une vidéosurveillance dans des établissements scolaires du canton. Elle a pris les conclusions suivantes :

"1. Dire et constater le nombre, l'ampleur et la qualité des systèmes de vidéosurveillance fonctionnant dans les écoles vaudoises;

2. Dire et constater que l'employeur public cantonal n'a pas respecté les dispositions légales pour protéger les enseignants concernés des atteintes à la personnalité et qu'au contraire il a participé à celles-ci en n'agissant pas contre la mise en

place et le fonctionnement des systèmes de vidéosurveillance dans les bâtiments et installations scolaires mis à disposition par des communes.

3. Dire que l'employeur public cantonal doit agir avec diligence pour faire cesser les atteintes à la personnalité dans tous les bâtiments scolaires où des systèmes de vidéosurveillance exercent les effets sur les activités de travail des enseignants durant le temps scolaire, et ce au sens des dispositions légales concernant tous les ordres d'enseignement du cycle initial au secondaire supérieur."

Le

agissant au nom de l'un de ses membres, et

ont également ouvert action contre l'Etat de Vaud pour les mêmes motifs.

Le même jour,

ont requis la jonction de leur cause à celle

de

ce qui a été accepté par l'Etat de Vaud le

La jonction des causes a été ordonnée par le Président du tribunal le

qui a admis sa compétence dans un jugement du

4. L'Etat de Vaud s'est déterminé le et a pris les conclusions suivantes :

"A titre préjudiciel :

1. Dire et constater que l'Etat de Vaud n'a pas les moyens juridiques pour agir contre la commune ainsi que les autres communes ayant installé des systèmes de vidéosurveillance dans les établissements scolaires.

A titre subsidiaire, si la requête de traitement séparé était rejetée :

2. Appeler en cause l'ensemble des communes ayant installé des systèmes de vidéosurveillance dans les établissements scolaires dont elles sont propriétaires.

En tout état de cause :

3. Dire et constater que l'Etat de Vaud a pris les mesures possibles pour protéger la personnalité de ses collaborateurs.

4. Rejeter les demandes formées par et par

"

Dans un jugement motivé du le président du tribunal a ordonné la disjonction de la question faisant l'objet de la conclusion 1 des déterminations de l'Etat de Vaud et ordonné l'instruction séparée de celle-ci, en considérant que la solution de la question préjudicielle paraissait à l'évidence de nature à mettre fin au litige ou à le simplifier considérablement, savoir :

"Dire et constater que l'Etat de Vaud n'a pas les moyens juridiques pour agir contre la commune ainsi que les autres communes ayant installé des systèmes de surveillance dans les établissements scolaires".

5. En application des articles 352 alinéa 2 CPC et 32 alinéa 1 LTJ qui permettent au juge d'ordonner d'office toutes preuves utiles, le président a procédé à l'audition, en qualité de témoins,

constate que l'Etat de Vaud n'a pas les moyens juridiques pour agir contre la Commune ni à l'encontre de celles qui ont installé des systèmes de vidéosurveillance dans leurs bâtiments scolaires, raison pour laquelle celui-ci n'entend pas ouvrir action quelle qu'elle soit. Elle rappelle que ces systèmes de vidéosurveillance ont été posés à l'insu de l'Etat, aucune commune ne s'étant au préalable approchée de l'Etat qui ne saurait être l'initiateur de l'installation. Interpellée au sujet du devoir de surveillance du Conseil d'Etat, elle admet ignorer la réponse à cette question. Elle imagine que les démarches conduites par le Département (entretiens, lettres, recherche de solution, explicitation extrêmement précise en termes juridiques de la position qui paraissait contraire au cadre juridique dans laquelle se trouvait la Municipalité de etc..) entrent dans cette catégorie. constate enfin que l'Etat ne dispose pas d'outil juridique qui lui permette de garantir l'application de l'article 5 LPers ni de moyens d'intervenir, en l'état de la législation actuelle qui doit être comblée.

est le syndic de la Commune Il reconnaît que la Municipalité, sur préavis du conseil communal et acquiescement de la population de , a pris l'initiative de faire installer des caméras de vidéosurveillance sans en référer aux instances cantonales. Il rappelle que le Collège a subi des déprédations terribles, durant les heures d'école, et que la pose de ces systèmes de surveillance s'est révélée "miraculeuse", raison pour laquelle le second établissement scolaire de la commune a été équipé d'installations similaires. Le syndic affirme que le Conseil communal va prochainement adopter un règlement de police, dont certains articles seront consacrés à la problématique des caméras. Il précise enfin que la Municipalité s'est enquis des moyens juridiques à disposition de l'Etat qui pourraient la contraindre à enlever les caméras litigieuses, pour se faire confirmer que celui-ci en était dépourvu.

Chef du Service des communes et des relations institutionnelles (SECRI), confirme que la Commune ne s'est pas approchée du service qu'il dirige et n'a pas non plus requis de celui-ci une quelconque approbation. Une seule commune à ce jour (celle du pour sa déchetterie) a demandé au



Conseil d'Etat l'autorisation de modifier son règlement de police et de l'adapter à la problématique de la vidéosurveillance; le SECRI lui a fait une suggestion de modification. Le témoin précise qu'un projet de loi est actuellement en consultation en matière de protection des données destinée à contraindre les communes à intégrer des dispositions relatives à la pose de caméras de vidéosurveillance dans leur règlement. En l'état, une commune ne saurait être contrainte de se doter d'une base légale. rappelle encore qu'avec le changement de Constitution, le pouvoir de surveillance de l'Etat est désormais limité à la légalité; il n'y a plus d'intervention au titre de l'opportunité. Le canton ne peut dès lors intervenir vis-à-vis d'une commune qu'en cas de violation par celle-ci d'une norme cantonale ou fédérale. Ainsi le DFJ ne pouvait-il intervenir qu'en démontrant qu'il y avait violation d'une disposition légale.

6. Le dispositif du présent jugement a été notifié le La motivation en a été requise en temps utile.

7. La compétence du Tribunal de céans a été reconnue selon jugement incident du L'instruction séparée et le jugement de la question préjudicielle ont été admis à forme de décision du

8. Selon la doctrine et la jurisprudence constantes en droit administratif suisse, le domaine public comprend l'ensemble des choses et des biens qui ne sont pas affectés à une finalité particulière par l'Etat et qui peuvent être utilisés par les particuliers sans intervention des agents publics, en principe d'une manière libre, égale et gratuite : les rues, les places, les ponts, les parcs et les promenades. Par opposition, le patrimoine administratif regroupe les biens immobiliers et mobiliers affectés par l'Etat à une tâche déterminée, comme les écoles, les hôpitaux, les musées et les terrains de sport (Hottelier, La réglementation du domaine public à Genève, in SJ 2002 II p. 123-175, sp. 123-126; Moor, Droit administratif, vol. III, Berne 1992, p. 253 ss et 321 ss; Grisel, Traité de droit administratif, vol. II, Neuchâtel 1984 p. 525 ss). Selon Ruegg, Flückiger, November et Klausner, auteurs du rapport de recherche intitulé "Vidéosurveillance et risques dans l'espace à usage public, Représentation des risques, régulation sociale et liberté de mouvement" (CETEL n° 55, septembre 2006, p. 47), cette distinction n'est en réalité pas pertinente. "Car si la collectivité désire installer et mettre en service un système de vidéosurveillance dans les préaux d'écoles et dans les parkings, ce n'est pas tant pour surveiller les usagers de ces établissements et lieux que sont les élèves, les parents, les enseignants et les conducteurs de véhicules, mais pour prévenir et, le cas échéant, réprimer les déprédations qui peuvent être commises en ces lieux par toute personne".

Il s'ensuit que les bâtiments scolaires propriété de la Commune (et non de l'Etat) objets de la vidéosurveillance doivent être assimilés au domaine public.

La vidéosurveillance exercée dans les collèges de la Commune doit être qualifiée de dissuasive dès lors que celle-ci consiste à surveiller des lieux publics et des lieux ouverts au public, pour dissuader d'y commettre des infractions (Baeriswyl, Videoüberwachung im rechtsfreien Raum? Datenschutzrechtliche Aspekte moderner Überwachung mittels optischen Geräten, DIGMA, p. 26-28).

9. Aux termes de l'article 2 de la Loi sur les communes (LC) du 28 février 1956, les autorités communales exercent les attributions et les tâches qui leur sont propres, dans le cadre de la constitution et de la législation cantonale. Ces attributions et tâches propres sont notamment les mesures destinées à assurer l'ordre et la tranquillité publics (art. 2 ch.6 lett. d LC). L'installation de caméras de surveillance à l'extérieur des bâtiments scolaires constitue à l'évidence une mesure destinée à préserver l'ordre public, domaine de la compétence des communes.

L'article 139 Cst-VD consacre le principe de l'autonomie communale. L'article 140 alinéa 1 Cst-VD dispose que les communes sont soumises à la surveillance de l'Etat, qui veillent à ce que leurs activités soient conformes à la loi. Ainsi le DFJ ne pouvait-il intervenir qu'en démontrant qu'il y avait une violation d'une disposition légale (art. 137 LC).

10. Les requérants soutiennent que l'article 5 LPers a été violé, qui dispose que la santé et la personnalité des travailleurs sont protégés.

La surveillance dissuasive à l'aide d'appareils vidéo peut avoir des répercussions sur le droit fondamental à la dignité humaine (art. 7 Cst), à l'autodétermination en matière d'information et à la protection de la sphère privée (art. 10 al. 2 en relation avec l'art. 13 Cst), si les personnes se trouvant sur les images sont identifiables. En matière de droit international public, la vidéosurveillance peut avoir une influence sur le droit décrit à l'article 8 alinéa 1 CEDH (droit au respect de la vie privée et familiale et en particulier au respect de la sphère privée et secrète) (ATF 133 I 177, 1P.358/2006 du 14 décembre 2006).

L'utilisation de caméras de vidéosurveillance suppose, dès lors que des personnes peuvent être identifiées sur des images, le traitement de données personnelles au sens de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (RS

235.1). Or cette loi ne contient pas de disposition spécifiques sur la vidéosurveillance (rapport du DFJP, p. 25).

Les limites générales prévues dans la Constitution à son article 36 permettent de restreindre les droits fondamentaux. Il en découle que la vidéosurveillance doit se fonder sur une base légale, doit être justifiée par un intérêt public et ne doit pas violer l'essence des droits fondamentaux ("Vidéosurveillance exercée en vue d'assurer la sécurité dans les gares, les aéroports et les autres espaces publics", Rapport du DFJP de septembre 2007, p. 25 et références citées).

En vertu de l'article 35 al. 1 Cst, les droits fondamentaux doivent être réalisés dans l'ensemble de l'ordre juridique. Pour que l'Etat ou un organisme privé assumant une tâche de l'Etat puisse restreindre les droits fondamentaux, il faut une base légale générale et abstraite suffisamment définie. Les restrictions graves doivent être prévues par une loi (art. 36 al. 1, 2<sup>e</sup> phrase Cst). L'enregistrement, la conservation et le traitement de données issues de la vidéosurveillance à des fins dissuasives sont des atteintes aux droits fondamentaux de toutes les personnes saisies et identifiables (cf ci-dessus). La saisie de données d'images à titre permanent à des fins dissuasives, leur conservation pendant une longue durée, leur analyse et le cas échéant leur traitement à des fins répressives peuvent constituer une atteinte grave aux droits fondamentaux, qui nécessite une loi au sens formel (ATF 133 I 177). Il appartient dès lors à la Confédération, aux cantons et aux communes de légiférer, dans le cadre de leurs compétences et avec la précision et les précautions nécessaires, pour que la vidéosurveillance soit consacrée, limitée, voire même proscrite, avec le sceau de la légitimité démocratique que seule la loi peut lui conférer (CETEL n° 55 p. 90).

A ce jour, il n'existe pas de bases légales formelles sur la vidéosurveillance ou, si elles existent, sont inégales. Des projets législatifs sont en cours, dans plusieurs cantons, dont en particulier le canton de Vaud. A l'évidence, le Tribunal des Prud'hommes de l'Administration cantonale ne saurait se substituer aux travaux législatifs en cours. Il s'ensuit qu'en l'absence de base légale suffisante (l'article 5 Lpers n'en est pas une), il y a lieu de constater que l'Etat ne dispose pas à ce jour des moyens juridiques pour agir contre la Commune. Il en va de même s'agissant des autres communes ayant installé des systèmes de surveillance dans ses établissements scolaires.

On peut certes se demander si le grief de la violation de droits constitutionnels suffisait à lui seul à légitimer l'intervention du canton envers la commune. Mais on voit mal alors le canton reprocher à la commune l'absence de réglementation communale, et donc une violation des droits constitutionnels des usagers, alors qu'à ce

Jour la législation cantonale n'a pas contraint les communes à prévoir une base légale à la vidéosurveillance. On donnerait ainsi, en quelque sorte, un effet rétroactif, dépourvu de toute base légale, à la future loi cantonale sur la question, encore en discussion à l'heure du présent jugement.

11. L'admission de la question préjudicielle entraîne le rejet de l'entier des prétentions faisant l'objet des demandes de

Le jugement préjudiciel rendu à l'issue d'une instruction séparée est assimilé à un jugement principal, susceptible de recours en réforme et en nullité au tribunal cantonal (art. 451b CPC; JT 1965 III 93; JT 1974 III 118; JT 1981 I 47).

12. La procédure devant le tribunal de l'administration cantonale est en principe gratuite lorsque la valeur litigieuse (il n'y en a pas en l'espèce) est inférieure à fr. 30'000.- (art. 16 al. Lpers). Comme il n'est pas établi que les parties ont procédé de façon téméraire (même disposition al. 8), le jugement peut être rendu sans frais.

Il n'y a pas lieu d'allouer de dépens.

Par ces motifs,

Le Tribunal de Prud'hommes de l'Administration Cantonale,

Au complet et à huis clos,

Prononce :

I. Dit et constate que l'Etat de Vaud n'a pas les moyens juridiques pour agir contre la commune ainsi que les autres communes ayant installé des systèmes de vidéosurveillance dans les établissements scolaires.

II. Dit qu'en conséquence, l'entier des prétentions faisant l'objet des demandes de  
sont rejetées.

III. Dit que la cause est rayée du rôle.

IV. Dit que le présent jugement est rendu sans frais, ni dépens.

Le Président

Philippe Coléroug

le Greffier :

Caroline Bruttin ad hoc

Du \_\_\_\_\_

Les motifs du jugement rendu le \_\_\_\_\_ sont notifiés aux parties.

Les parties peuvent recourir auprès du Tribunal cantonal dans les trente jours dès la notification de la présente motivation en déposant au greffe du Tribunal de Prud'hommes un mémoire de recours en deux exemplaires originaux, désignant le jugement attaqué et contenant leurs conclusions, en nullité ou en réforme, et un exposé succinct des moyens.

Si vous avez déjà recouru dans le délai de demande de motivation sans prendre de conclusions conformes aux exigences susmentionnées, votre recours pourra être déclaré irrecevable, à moins que vous ne formuliez des conclusions régulières dans le délai fixé ci-dessus.

ps. Le Greffier :

V. Horey

