

# Vidéosurveillance exercée en vue d'assurer la sécurité dans les gares, les aéroports et les autres espaces publics

Rapport du DFJP du septembre 2007

---



## **Vue d'ensemble**

Le 31 janvier 2007, le Conseil fédéral a confié au DFJP le mandat de se pencher, en collaboration avec le DETEC, les cantons (CCDJP) et d'autres services compétents, sur la thématique de la vidéosurveillance exercée par l'Etat à des fins de sécurité dans les espaces publics, de rédiger un rapport à l'intention du Conseil fédéral d'ici septembre 2007 et, le cas échéant, de faire des propositions.

Le présent rapport est le résultat du travail entrepris dans le cadre de ce mandat. Il présente la situation juridique et la pratique actuelles, l'état à atteindre et les mesures à prendre. La vidéosurveillance exercée par des organismes privés ne remplissant pas un mandat confié par l'Etat est régie exclusivement par la législation en matière de protection des données et ne fait pas l'objet du présent rapport.

La vidéosurveillance de l'espace public et de l'espace accessible au public est à l'heure actuelle appliquée de diverses manières. L'utilité de la vidéosurveillance, surtout combinée à d'autres mesures, est prouvée tant au niveau fédéral que cantonal. Les services publics cantonaux, les entreprises de transport (bus et train) et les aéroports recourent aujourd'hui à la vidéosurveillance à titre de moyen général de prévention. Dans la pratique quotidienne, elle vise en premier lieu à limiter les attitudes importunes, les actes de vandalisme et autres comportements inopportuns, d'autant plus que dans ces cas la prévention est fructueuse. A cela s'ajoute que la vidéosurveillance peut être mise au service de la prévention générale des dangers, notamment pour prévenir les attentats terroristes sur les cibles dites "molles".

L'enregistrement, la conservation et le traitement des données de vidéosurveillance contreviennent aux droits fondamentaux. Suivant leur durée de conservation et la possibilité d'y reconnaître les personnes filmées, elles peuvent constituer des atteintes graves qui nécessitent, à titre de base légale, une loi au sens formel suffisamment précise.

L'ampleur et les modalités de la vidéosurveillance ne sont pas réglées de manière uniforme en Suisse. Le projet de loi sur le transport de voyageurs (P-LTV<sup>1</sup>) prévoit toutefois un règlement uniforme pour toutes les entreprises soumises à la régie du transport de voyageurs. Des dispositions de droit fédéral, même si elles ne sont pas uniformes, règlent en outre la vidéosurveillance des locaux administratifs et des bâtiments du Parlement et du gouvernement, des installations de l'armée et des douanes ainsi que des maisons de jeu. En raison des diverses tâches légales qui sous-tendent la surveillance, l'harmonisation de ces bases légales ne s'impose pas.

Le présent rapport démontre pourtant que la durée de conservation de 24 heures pour les enregistrements vidéo des locaux administratifs et des bâtiments du Parlement et du gouvernement par le Service fédéral de sécurité (SFS) est en réalité insuffisante et, en l'absence de différenciation entre les jours fériés et ouvrables, également trop rigide. L'ordonnance ad hoc doit par conséquent être adaptée à l'état actuel de la pratique et de la législation au sens de la nouvelle législation douanière et du P-LTV.

La vidéosurveillance exercée par des instances communales et cantonales n'est pas régie partout par des bases légales et la qualité de ces dernières, lorsqu'elles existent, est inégale. Les cantons et les communes ne disposant pas de loi formelle ou seulement d'une base légale formelle insatisfaisante pour régler la vidéosurveillance permettant de reconnaître les personnes filmées ne satisfont pas aux conditions de restriction des droits fondamentaux fixées par la Constitution fédérale. Dans ces cantons et dans ces communes, les instruments juridiques devraient être examinés et, si nécessaire, les lacunes devraient être comblées en conformité avec

la Constitution. Etant donné qu'il n'existe pas de base constitutionnelle en la matière, il n'est pas possible d'harmoniser la pratique en recourant au droit fédéral: utiliser la vidéosurveillance à des fins de sécurité relève du droit policier. D'après le droit constitutionnel en vigueur, la Confédération ne dispose pas d'une base suffisante pour réglementer cette matière dans le droit fédéral.

Il ressort de ce qui a été dit précédemment qu'aucune autre mesure d'uniformisation des dispositions ad hoc du droit fédéral ou du droit cantonal ne s'impose. S'ils le souhaitent, les cantons sont libres d'harmoniser leurs procédures par le biais d'un concordat.

## Table des matières

<b>Vue d'ensemble</b>	<b>2</b>
<b>Liste des abréviations</b>	<b>6</b>
<b>1 Situation initiale</b>	<b>8</b>
<b>2 Contenu du rapport</b>	<b>8</b>
<b>3 Terminologie</b>	<b>8</b>
3.1 Terminologie juridique	8
3.2 Terminologie technique	9
<b>4 Dangers</b>	<b>10</b>
4.1 Provocations, vandalisme et hooliganisme	10
4.2 Attentats terroristes contre les cibles dites molles	11
4.3 Endroits où risquent d'être commis divers types d'actes dangereux de portées différentes	12
<b>5 Lieux et zones soumis à un risque particulier</b>	<b>12</b>
5.1 Lieux susceptibles d'être visés par des attentats terroristes dirigés contre des cibles molles	12
5.2 Lieux qui sont la cible potentielle d'attentats terroristes dirigés contre l'Etat et l'économie	13
5.3 Lieux qui sont la cible potentielle d'attentats terroristes dirigés contre des infrastructures	13
5.4 Lieux qui sont la cible potentielle d'attentats terroristes en raison de leur caractère symbolique	13
5.5 Zones de passage des frontières	14
<b>6 Etat des lieux de la surveillance de l'espace public</b>	<b>14</b>
6.1 Vidéosurveillance relevant de la compétence des CFF	14
6.1.1 Gares	14
6.1.2 Matériel roulant sur le réseau régional	15
6.2 Vidéosurveillance relevant de la compétence des entreprises de transport ne tombant pas sous le coup de l'OVsur-CFF	15
6.2.1 Sociétés de chemin de fer	15
6.2.2 Sociétés de bus et de tram	16
6.2.3 Aéroports	16
6.3 Vidéosurveillance des locaux administratifs, des bâtiments du Parlement et du gouvernement appartenant à la Confédération	18
6.4 Vidéosurveillance de la frontière et des douanes	18
6.5 Vidéosurveillance des infrastructures de l'armée	19
6.6 Vidéosurveillance dans les maisons de jeu	20
6.7 Vidéosurveillance exercée par le SAP lors de certains événements	20
6.8 Vidéosurveillance exercée par des collectivités cantonales ou sur leur mandat	20
<b>7 Nouvelles bases légales à l'échelon fédéral</b>	<b>21</b>
7.1 Réforme des chemins de fer 2, loi sur le transport des voyageurs (entrée en vigueur au plus tôt en 2009)	21
7.2 Loi sur les étrangers (entrée en vigueur: janvier 2008)	22
<b>8 Comparaison des situations juridiques</b>	<b>22</b>
8.1 Allemagne	22

8.2	Autriche	23
<b>9</b>	<b>Appréciation relative à l'état des lieux</b>	<b>23</b>
9.1	Appréciation de l'efficacité de la vidéosurveillance dans la pratique en l'état actuel	23
9.1.1	CFF et autres sociétés de transport	23
9.1.2	Vidéosurveillance des locaux administratifs, des bâtiments du Parlement et du gouvernement appartenant à la Confédération	24
9.1.3	Vidéosurveillance de la frontière et des douanes	24
9.1.4	Vidéosurveillance exercée par des collectivités cantonales ou sur leur mandat	24
9.1.5	Conclusion	24
9.2	Appréciation juridique de la vidéosurveillance en l'état actuel eu égard à la réforme des chemins de fer décidée par le Conseil fédéral	25
9.2.1	Restriction des droits fondamentaux par la vidéosurveillance dissuasive	25
9.2.2	Protection des données	25
9.2.3	Conditions prévues dans la Constitution pour restreindre les droits fondamentaux (art. 36 Cst.)	25
9.2.3.1	Base légale	26
9.2.3.2	Intérêt public	26
9.2.3.3	Proportionnalité	27
9.2.3.4	Protection absolue de l'essence des droits fondamentaux	28
9.2.4	Conclusion	28
<b>10</b>	<b>Etat à atteindre</b>	<b>28</b>
10.1	Développement de la vidéosurveillance en même temps que la menace évolue	28
10.2	Bases légales de la Confédération	28
10.3	Bases légales cantonales	29
10.4	Conclusion	29
<b>11</b>	<b>Annexe A</b>	<b>Ne sera pas publié.</b>
<b>12</b>	<b>Annexe B</b>	<b>Ne sera pas publié.</b>
<b>13</b>	<b>Annexe C</b>	<b>Ne sera pas publié.</b>

## Liste des abréviations

ATF	arrêt du Tribunal fédéral
CCDJP	Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
CCPCS	Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse
CEDH	Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (RS 0.101)
CFF	Chemins de fer fédéraux suisses
Cgfr	Corps des gardes-frontière
CP	Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (RS 311.0)
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101)
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFE	Département fédéral des finances
DFJP	Département fédéral de justice et police
FAREC	Face Recognition (procédure biométrique de reconnaissance des visages à l'aéroport Unique de Zurich)
fedpol	Office fédéral de la police
FF	Feuille fédérale
JOCE	Journal officiel des Communautés européennes
LCdF	loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (RS 742.101)
LD	loi du 18 mars 2005 sur les douanes (RS 631.0; en vigueur depuis le 1 <sup>er</sup> mai 2007)
LEtr	loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (FF 2005, p. 6885ss.)
LMSI	loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (RS 120)
LPD	loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (RS 235.1)
LS	Loseblattsammlung des Kantons Zürich
LTV	loi fédérale du 18 juin 1993 sur le transport de voyageurs et les entreprises de transport par routes (loi sur le transport de voyageurs; RS 744.10)
OMSI	ordonnance du 27 juin 2001 sur les mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (RS 120.2)
OSF	ordonnance du 27 juin 2001 sur la sécurité relevant de la compétence fédérale (RS 120.72)
OVsur-CFF	ordonnance du 5 décembre 2003 sur la vidéosurveillance des Chemins de fer fédéraux (CFF) (ordonnance sur la vidéosurveillance CFF, RS 742.147.2)
PFPDT	Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence
PJF	Police judiciaire fédérale (fedpol)
P-CPP	projet de code fédéral de procédure pénale
P-LTV	projet de loi fédérale sur le transport de voyageurs; FF 2007, 2643 ss.

RIPOL	banque de données de recherches (signalements nationaux et internationaux de personnes, de véhicules, d'objets; criminalité générale)
RS	Recueil systématique du droit fédéral
SA	société anonyme
SAP	Service d'analyse et de prévention (fedpol)
SFS	Service fédéral de sécurité (fedpol)
sRS	Systematische Rechtssammlung der Stadt St.Gallen
ZVV	Zürcher Verkehrsverbund

# Rapport

## 1 Situation initiale

A l'occasion de la Conférence des ministres de l'Intérieur du 24 août 2006 sur le thème de la criminalité transfrontalière et du terrorisme, les représentants du Liechtenstein, de l'Autriche, de l'Allemagne et de la Suisse sont unanimement arrivés à la conclusion qu'il convenait d'accorder une grande importance à la protection des lieux très fréquentés par le public. Suite à cette conférence, le DFJP a rédigé une note de discussion de laquelle il ressort que la situation juridique en matière de vidéosurveillance de l'espace public est complexe, étant donné que les compétences privées et publiques, mais aussi communales, cantonales et fédérales se recoupent.

Le 31 janvier 2007, le Conseil fédéral a pris connaissance de la note de discussion mentionnée plus haut et a chargé le DFJP de se pencher sur la thématique de la vidéosurveillance par l'Etat dans l'espace public et de rédiger un rapport à l'intention du Conseil fédéral d'ici au mois de septembre 2007 en collaboration avec le DETEC, les cantons (CCDJP) et d'autres organes compétents et, le cas échéant, de faire des propositions. Le présent rapport a été ainsi rédigé sous la direction du DFJP et avec la participation de représentants du DETEC, du DFF et d'un représentant de la CCDJP et de la CCPCS. Une représentante du PFPDT a suivi les travaux à titre d'observatrice.

## 2 Contenu du rapport

Le présent rapport a pour objet la vidéosurveillance permanente de l'espace public et de l'espace ouvert au public par les pouvoirs publics et par des organismes privés qui accomplissent une mission publique, pour prévenir les dangers d'une manière générale. Au quotidien, il s'agit principalement de mettre un frein aux attitudes importunes, aux actes de vandalisme et aux autres formes de comportement inopportun, d'autant plus que la vidéosurveillance a un effet préventif avéré. A cela s'ajoute que la vidéosurveillance peut être utilisée au service de la lutte générale contre les dangers, notamment pour prévenir les attentats terroristes sur les cibles dites "molles".

Le présent rapport est le résultat du travail entrepris dans le cadre de ce mandat. Il présente la situation juridique et la pratique actuelles, l'état à atteindre et les mesures à prendre. La vidéosurveillance exercée par des organismes privés ne remplissant pas un mandat confié par l'Etat est régie exclusivement par la législation en matière de protection des données et ne fait pas l'objet du présent rapport.

## 3 Terminologie

Les principaux termes juridiques et techniques apparaissant dans la suite du présent rapport sont expliqués ci-dessous.

### 3.1 Terminologie juridique

Propriété de la collectivité et par principe accessible à tous, l'**espace public** comprend les éléments suivants

- a) domaine public (p. ex.: rues, places);

- b) bâtiments publics (p. ex.: bâtiments administratifs);
- c) biens du domaine public (p. ex.: monuments commémoratifs) et
- d) choses et domaine dont personne ne peut devenir propriétaire mais dont la protection et l'entretien incombent à l'Etat (p. ex.: zones naturelles, cours d'eau).

Le **domaine accessible au public** comprend le sol, les bâtiments et les choses du domaine privé qui ont une fonction publique. Il est en principe accessible à tous et utilisé régulièrement par de nombreuses personnes (p. ex.: aéroports, gares, moyens de transport<sup>2</sup>). On parle parfois également de domaine semi-public.

La **vidéosurveillance dissuasive** a pour but de prévenir la mise en danger et les perturbations de la paix juridique par des actes imputables à l'homme. Elle se fait normalement de manière permanente et est repérable. Elle consiste habituellement à utiliser des dispositifs qui enregistrent les signaux visuels et rendent possible l'identification des différentes personnes dont l'image a été enregistrée.

La **vidéosurveillance à titre d'observation** vise à prévenir les dérangements techniques qui pourraient affecter le bon déroulement et l'état des installations (p. ex. régulation du trafic et du flux de personnes). La technologie utilisée dans ce contexte ne permet en règle générale pas d'identifier les personnes filmées.

La **vidéosurveillance invasive** est utilisée lorsqu'il s'agit de surveiller un fauteur de trouble ou un perturbateur précis. Certains lieux comme les entrées d'immeubles se prêtent à ce type de surveillance. Par opposition à la surveillance dissuasive, la vidéosurveillance invasive n'est pas permanente, ni exposée aux regards de tous, mais est temporaire et cachée.

Les données acquises lors d'une vidéosurveillance effectuée **à titre préventif**, donc notamment de type dissuasif, peuvent, dans la mesure où elles ont été enregistrées, être évaluées à un moment ultérieur et être utilisées **à des fins répressives**, c'est-à-dire pour clarifier un comportement punissable et des atteintes graves à des biens juridiques et pour rechercher l'auteur de l'infraction.

### 3.2 Terminologie technique

Le terme de **vidéosurveillance** désigne l'observation de lieux ou de processus par un dispositif optique électronique (caméra).

En cas de **surveillance active** ou **directe**, les données enregistrées peuvent être observées en direct sur un écran. Du fait de leur quantité, surtout en présence de plusieurs caméras, les données sont cependant souvent enregistrées. Dans ce cas, il s'agit de **surveillance passive** ou **indirecte**.

L'enregistrement des données se fait sur support **analogique** (bande vidéo, film) ou, comme c'est davantage le cas aujourd'hui, sur support **numérique** (puce, disque dur, etc.). Lors de l'enregistrement numérique, la durée d'image réduite économise de la mémoire et peut au besoin être augmentée afin de pouvoir observer un phénomène avec plus de précision. **Les simples dispositifs de vidéosurveillance** peuvent consister en différentes caméras séparées les unes des autres, **les dispositifs complexes** en un réseau de caméras reliées entre elles. Dans le cas d'un dispositif complexe, les données enregistrées peuvent être analysées par ordinateur en continu et automatiquement. Les mouvements, les réunions de personnes, les objets déposés ou les directions opposées prises par les personnes peuvent être distingués. De tels systèmes peuvent

<sup>2</sup> Les CFF sont organisés sous forme de société anonyme et leur infrastructure est privée même si la Confédération en est l'actionnaire principal en vertu de l'art. 7, al. 3, de la loi du 20 mars 1998 sur les Chemins de fer fédéraux (LCFF; RS 742.31).

alerter la personne chargée de la surveillance, offrent la possibilité de zoomer sur la situation intéressante ou d'intensifier la qualité de l'image en augmentant sa résolution. Les fonctions de **traitement de l'image** sont multiples et permettent même de lire de manière automatisée les plaques minéralogiques dans le trafic, de reconnaître les visages ou de les comparer avec les données biométriques déjà enregistrées.

Les possibilités techniques des systèmes modernes de vidéosurveillance peuvent provoquer des atteintes aux droits fondamentaux, car des personnes non concernées et non soupçonnées sont observées et leur comportement est enregistré de sorte que des profils de mouvement peuvent même être établis. Les **privacy filters** peuvent contrecarrer cet inconvénient. En utilisant de tels filtres, les objets et les personnes filmés sont automatiquement brouillés jusqu'à les rendre méconnaissables avant l'enregistrement de l'image (**technique de floutage**). Les locaux et les objets immobiles restent nets. L'image est ensuite enregistrée avec les éléments non reconnaissables. A l'aide d'une clé (informatique) de déchiffrement, les personnes autorisées peuvent décoder ultérieurement les zones brouillées, p. ex. dans le cadre d'une enquête pénale. Les personnes chargées de la protection des données sont favorables aux privacy filters car ils offrent la possibilité de respecter le principe de la proportionnalité même en cas de vidéosurveillance<sup>3</sup>.

## 4 Dangers

### 4.1 Provocations, vandalisme et hooliganisme

Comme il a été mentionné plus haut, la vidéosurveillance vise principalement au quotidien à mettre un frein aux attitudes importunes, aux actes de vandalisme et aux autres formes de comportement inopportun qui vont jusqu'au hooliganisme et aux débordements violents. C'est dans les moments précédant et succédant immédiatement aux manifestations sportives que des groupes de supporters violents commettent régulièrement des dommages matériels, des agressions sur des personnes, des infractions contre le patrimoine, du trafic de drogue, des infractions contre l'intégrité sexuelle ou même des actes de grande violence dans les environs des stades, sur les places publiques et dans les gares. Les infractions graves, statistiquement moins fréquentes, font généralement suite à des comportements importuns, à des provocations ou à des dommages matériels. L'escalade de la violence peut être contrée par le recours à la vidéosurveillance utilisée également dans le but de prévenir de tels comportements inadéquats et grâce à l'intervention rapide de la police. Ce genre d'excès sont également commis pendant ou après des rencontres au sommet politiques ou économiques comme le World Economic Forum (WEF). Dans les agglomérations urbaines, les entreprises de transport sont particulièrement concernées par les actes de violence non liés à une manifestation précise commis contre les objets et les personnes. Les destructions de matériel roulant entraînent des frais élevés de remise en état. A cela s'ajoute qu'une partie toujours plus large de la population évite de prendre les transports publics le soir par crainte des agressions, des actes de brigandage et des agressions sexuelles, ce qui entraîne des pertes pour les entreprises de transport, qui essaient d'endiguer ce phénomène par le recours à la vidéosurveillance.

<sup>3</sup> Newsletter du PFPDT 01/2006: "Big brother" se fait discret  
(<http://www.edoeb.admin.ch/dokumentation/00445/00471/00530/00995/index.html?lang=fr>).

## 4.2 *Attentats terroristes contre les cibles dites molles*

Ces dernières années ont été marquées dans le monde occidental par l'augmentation regrettable d'attentats commis par des fanatiques agissant pour des motifs à la fois idéologiques et religieux. Les endroits sont choisis avant tout en fonction de la publicité et de la force d'intimidation qui accompagnent l'assassinat et l'atteinte à l'intégrité physique d'un grand nombre de personnes non concernées ainsi que l'autosacrifice spectaculaire des auteurs des attentats.

Bien que jusqu'à présent aucun acte préparatoire ne donnant lieu à une condamnation n'ait été constaté en Suisse, fedpol a dû mentionner pour la première fois dans le Rapport sur la sécurité intérieure de la Suisse 2005<sup>4</sup> que la Suisse se trouvait dans la zone d'opération des terroristes et que les attentats y étaient "de l'ordre du possible".

La destruction du World Trade Centers à New York le 11 septembre 2001 est un exemple particulièrement frappant de la stratégie d'attentat spectaculaire visant des rassemblements de personnes difficiles à protéger. Les terribles attentats commis ces dernières années à Madrid et à Londres ont été dirigés contre des cibles humaines dites "molles". Les attentats de Madrid du 11 mars 2004 ont touché quatre trains régionaux occupés par les pendulaires du matin et ont fait 191 morts et près de 2000 blessés. Les attentats de Londres du 7 juillet 2005 contre trois métros et une ligne de bus ont fait 52 morts et plus de 500 blessés. Les auteurs des attentats ont utilisé dans les deux cas des explosifs de fabrication artisanale, qui ont été déclenchés à distance à Madrid et ont servi à commettre des attentats-suicides à Londres. En août 2006, un attentat avait échoué en Allemagne, où des valises remplies d'explosifs avaient été découvertes après que les auteurs présumés, dissuadés par l'important dispositif de sécurité, avaient renoncé à commettre leur acte lors de la coupe du monde de football 2006. Cet attentat était dirigé contre des installations des transports publics régionaux. En Grande-Bretagne, une cellule terroriste a tenté en été 2005 de commettre un attentat sur le réseau métropolitain sans toutefois réussir à provoquer une explosion. A la fin juin 2007, des explosifs improvisés placés dans deux autos parkées devant des clubs londoniens ont été désamorçés et un attentat-suicide sur le terminal d'arrivée de l'aéroport de Glasgow, qui devait être perpétré au moyen d'une voiture remplie de bouteilles de gaz, a échoué. Par le passé, plusieurs autres projets d'attentats avaient été découverts, qui visaient des cibles civiles et non protégées. Un attentat était notamment projeté contre le marché de Noël de Strasbourg.

Comme dans les cas précités, la vidéosurveillance de l'espace public et de l'espace accessible au public est utilisée en premier lieu pour lutter contre les dangers quotidiens, tels que les provocations, les actes de vandalisme et le hooliganisme. Mais elle s'est avérée être un moyen efficace pour empêcher les attentats prévus, les déjouer quand ils sont en cours de préparation et les élucider s'ils ont été commis en raison de la concordance partielle des endroits où sont perpétrés des actes de violence quotidiens et des attaques terroristes.

En effet, l'examen des enregistrements vidéo a constitué un moyen efficace pour trouver les auteurs de divers attentats ou tentatives d'attentats. Après les attentats de Londres du 7 juillet 2005, plusieurs dizaines de milliers de bandes vidéo ont été visionnées. Il a ainsi été possible d'identifier un groupe de quatre personnes, celui des auteurs des attentats, qui apparaissait sur plusieurs bandes. Il ressort également des enregistrements que le groupe était allé en reconnaissance sur les lieux quelques jours avant les attentats.

4 [http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/fr/home/dokumentation/mi/2006/ref\\_2006-05-30.html](http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/fr/home/dokumentation/mi/2006/ref_2006-05-30.html).

Lors de la tentative d'attentat contre des trains régionaux en Allemagne, les enregistrements des caméras situées le long des lignes de chemin de fer des trains concernés avaient été saisis. Les bandes filmées dans les gares avaient été étudiées avec une attention particulière, ce qui avait permis de réduire considérablement le groupe de personnes suspectées. L'étape suivante avait consisté à trouver quels étaient les deux principaux suspects puis de les identifier.

### ***4.3 Endroits où risquent d'être commis divers types d'actes dangereux de portées différentes***

Du fait que les mêmes endroits peuvent devenir le théâtre de différents types d'actes de violence (cf. chapitre précédent), la surveillance visuelle de l'espace public, qui était tout d'abord dirigée contre les attitudes importunes et la criminalité au quotidien est inévitablement devenue aussi une composante indispensable des instruments de lutte contre le terrorisme. Cela signifie que la vidéosurveillance est utilisée contre des dangers et des problèmes d'intensité et de portée différentes. Il s'agit d'accorder l'importance requise à cette dualité lors de la définition des conditions juridiques générales qui impliquent et autorisent l'utilisation de cette technologie et qui requièrent l'évaluation et le traitement des données enregistrées<sup>5</sup>.

## **5 Lieux et zones soumis à un risque particulier**

### ***5.1 Lieux susceptibles d'être visés par des attentats terroristes dirigés contre des cibles molles***

En raison de ce qui a été dit plus haut, les endroits suivants doivent être considérés comme étant particulièrement susceptibles d'être concernés par un attentat terroriste dirigé contre des cibles molles:

- les transports publics (notamment les trains sur les lignes très fréquentées, p. ex. le trafic régional dans les grandes agglomérations ou sur les trajets très fréquentés, mais aussi les bus, les trams ou les bateaux en service régulier);
- les gares des grandes villes suisses (risques accrus sur les places où se trouvent de nombreuses personnes au même moment, aux points de rencontre et sur les quais de gare);
- les aéroports où transitent de nombreux passagers (tant dans la zone en libre accès que celle à laquelle accèdent les passagers après le contrôle des passeports);
- les grandes arènes de sport ou de concerts et les endroits où les personnes se réunissent avant les manifestations sportives ou les concerts ainsi que les zones de retransmission en public-viewing en cas d'événement important;
- les places publiques sur lesquelles sont régulièrement organisés des événements attirant beaucoup de monde, p. ex.: manifestations, foires, fêtes et concerts;
- les centres commerciaux;
- les écoles et les hôpitaux.

A l'exception de la dernière catégorie, les lieux cités sont exposés également en Suisse à une augmentation de la criminalité au quotidien se présentant sous les formes les plus diverses, ce qui a pour résultat, comme il a été dit plus haut, que la vidéosurveillance est déjà largement utilisée.

<sup>5</sup> Cf. plus bas, chap. 6.3.

## ***5.2 Lieux qui sont la cible potentielle d'attentats terroristes dirigés contre l'Etat et l'économie***

En dépit de la stratégie mentionnée du terrorisme consistant à viser des cibles molles, les personnes, institutions et organisations représentant le pouvoir étatique ou économique aux niveaux national, international ou supranational restent la cible privilégiée des agressions terroristes. Si l'on tient compte de ces cibles stratégiques, les lieux suivants doivent être considérés comme particulièrement en danger:

- les bâtiments du Parlement, du gouvernement, de la justice et les bâtiments administratifs;
- les infrastructures des organes de contrôle et de police (p. ex.: postes-frontières, zones franches ou locaux réservés au contrôle de personnes);
- les ambassades;
- les sièges principaux des grands holdings et des grandes organisations;
- les centres financiers, les centres de commerce et les foires.

En raison du danger accru, la vidéosurveillance est déjà largement répandue dans ces lieux à l'heure actuelle. Ce type d'utilisation de la vidéosurveillance n'entre dans la thématique du présent rapport que dans la mesure où elle relève de la compétence des pouvoirs étatiques.

## ***5.3 Lieux qui sont la cible potentielle d'attentats terroristes dirigés contre des infrastructures***

Certaines infrastructures importantes courent également un danger particulier. L'on pense ici aux barrages, aux centrales nucléaires et aux conduites ou aux constructions routières sensibles comme les tunnels ou les ponts. Al-Qaïda avait prévu en février 2006 de perpétrer des attentats sur la principale raffinerie de pétrole en Arabie saoudite. En Europe également, des plans terroristes de ce type ont été fomentés. Dans la mesure où les bâtiments abritant les infrastructures sont actuellement surveillés par des caméras, la vidéosurveillance consiste avant tout en un pilotage technique des caméras effectué à titre d'observation.

## ***5.4 Lieux qui sont la cible potentielle d'attentats terroristes en raison de leur caractère symbolique***

Les objets présentant un caractère symbolique particulièrement marqué, tels les synagogues, les églises, les mosquées et les monuments commémoratifs, risquent particulièrement de subir des attentats terroristes. Les fanatiques agissant pour des motifs moraux et religieux s'en prennent également à des artistes, comme le cinéaste néerlandais Theo van Gogh assassiné en 2004 ou encore comme l'écrivain Salman Rushdie. Les boîtes de nuit, les discothèques et les cabarets sont aussi dans la ligne de mire des terroristes.

Il faut ici tenir compte du fait que l'essence des droits fondamentaux à l'exercice de la liberté de croyance et d'opinion<sup>6</sup> limite sévèrement l'utilisation de la vidéosurveillance ordonnée par Etat dans les environs des établissements à rayonnement religieux et culturel<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Art. 15 s. Cst. (RS 101)

<sup>7</sup> Conditions à la restriction des droits fondamentaux: art. 36 Cst. (RS 101).

## 5.5 Zones de passage des frontières

La vidéosurveillance est déjà très active le long de la frontière, dans la zone frontalière, dans les aéroports et les gares frontières. Ces espaces sont exposés à des risques accrus en raison des infractions douanières et de l'immigration illégale de personnes présentant divers degrés de dangerosité, allant de la criminalité au quotidien à la violence terroriste.

## 6 Etat des lieux de la surveillance de l'espace public

### 6.1 Vidéosurveillance relevant de la compétence des CFF

Les CFF utilisent des caméras vidéo pour surveiller leurs trains et leurs installations de chemin de fer. Le Conseil fédéral a réglementé cette activité dans l'ordonnance du 5 décembre 2003 sur la vidéosurveillance des Chemins de fer fédéraux (CFF) (ordonnance sur la vidéosurveillance CFF, OVsur-CFF)<sup>8</sup>, en se fondant sur la loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (LCdF)<sup>9</sup>. Ladite ordonnance est complétée et concrétisée par des directives internes et le manuel de la sécurité des CFF. L'OVsur-CFF est applicable aux CFF SA et à toutes les sociétés de chemin de fer dont elle est actionnaire à au moins 50 %<sup>10</sup>.

Les CFF utilisent actuellement la vidéosurveillance sur l'espace public à des fins dissuasives. Il s'agit en premier lieu d'empêcher les comportements indus et la criminalité quotidienne<sup>11</sup>. La vidéosurveillance est signalisée au public au moyen de panneaux et de pictogrammes<sup>12</sup>. Dans la mesure où les CFF enregistrent des signaux vidéo et où leurs enregistrements contiennent des données personnelles, les signaux doivent, en vertu de l'art. 4, al. 2, OVsur-CFF, être analysés au plus tard le jour ouvrable qui suit l'enregistrement, puis détruits dans les 24 heures<sup>13</sup>. Si l'analyse permet de mettre au jour des images laissant entrevoir un comportement pénalement répréhensible, celles-ci peuvent être conservées jusqu'à ce que la transmission aux autorités de poursuite pénale compétentes puisse avoir lieu. En vertu des directives internes, c'est toujours la police ferroviaire qui procède à l'analyse en cas de doute.

En plus de le faire à des fins dissuasives, les CFF surveillent également leurs installations à des fins d'observation. Les images ainsi filmées ne sont pas enregistrées et visent uniquement à garantir la sécurité du trafic ferroviaire et du flux de passagers.

#### 6.1.1 Gares

Une "RailCity", qui constitue une partie d'une grande gare des CFF, génère une grande offre de produits et de services qui attire des flux importants de clientèle. Les RailCities des sept grandes gares de Suisse<sup>14</sup> sont surveillées en permanence par des caméras vidéo. Les signaux sont enregistrés conformément aux consignes présentées ci-dessus et analysés au besoin. Il n'est pas prévu de renforcer la vidéosurveillance des RailCities d'ici à 2010.

<sup>8</sup> RS 742.147.2

<sup>9</sup> RS 742.101

<sup>10</sup> P. ex. "zb Zentralbahn AG", "RégionAlps SA", gérées en commun avec Transports de Martigny et Régions SA, "Turbo AG".

<sup>11</sup> L'art. 2, al. 2, OVsur-CFF cite de manière non exhaustive la protection contre les agressions et les incivilités, la sécurité des objets de valeur et la prévention des dommages à la propriété.

<sup>12</sup> Art. 3, al. 2, OVsur-CFF

<sup>13</sup> Comme évoqué au chap. 9.1.1, le Conseil fédéral a chargé les Chambres fédérales d'étendre la durée de 24 heures à 100 jours.

<sup>14</sup> Bâle, Berne, Genève, Lausanne, Lucerne, Winterthour, Zurich.

Deux gares des CFF de taille conséquente et comptant des services (gares dites "gares plus") font l'objet aujourd'hui d'une vidéosurveillance sans enregistrement. Il est prévu d'équiper sept autres "gares plus" de techniques de vidéosurveillance d'ici à 2010.

Dans quinze gares régionales des CFF ne comptant pas de services, les distributeurs automatiques de billets et de marchandises font l'objet d'une vidéosurveillance<sup>15</sup>. Les images sont enregistrées 24h/24. Il est prévu d'ici à 2010 de surveiller les automates par vidéo dans une centaine de gares régionales supplémentaires.

### **6.1.2 Matériel roulant sur le réseau régional**

Le matériel roulant des CFF dans les régions de la Suisse romande, du Nord-ouest de la Suisse et en partie sur le réseau zurichois (ZVV)<sup>16</sup> est équipé de techniques de vidéosurveillance. Cinq lignes sont surveillées par vidéo en Suisse centrale, quatre dans la région de Bâle, une dans chacun des cantons du Tessin, de Zurich, du Valais et de Genève, sept dans le canton de Vaud et six dans la région Jura-Berne-Bienne. Les images sont enregistrées localement dans chaque wagon. En cas d'incident, les passagers, informés de la surveillance, peuvent composer gratuitement le numéro de la centrale d'engagement de Securitrans. Les CFF prévoient d'étendre la vidéosurveillance à l'ensemble du réseau régional d'ici à 2010.

## **6.2 Vidéosurveillance relevant de la compétence des entreprises de transport ne tombant pas sous le coup de l'OVsur-CFF**

La vidéosurveillance permanente à des fins dissuasives et à des fins d'observation est désormais également répandue auprès des sociétés de transport régionales<sup>17</sup>. Elle se fonde sur le droit cantonal<sup>18</sup> et sur les règlements des exploitants. Faute de bases légales suffisamment concrètes dans le droit cantonal, certaines entreprises de transport renoncent pleinement à faire usage de la vidéosurveillance à des fins dissuasives<sup>19</sup>.

Le groupe de travail "Security", composé des responsables de la sécurité des entreprises de transport des villes de Suisse, est en train d'élaborer un guide des meilleures pratiques concernant la vidéosurveillance, qui sera bientôt publié dans le cadre de la Commission Trafic d'agglomération de l'Union des transports publics.

### **6.2.1 Sociétés de chemin de fer**

Dans les gares très fréquentées, pour assurer la sécurité de l'exploitation et du flux de passagers, les quais, les salles d'attentes, les locaux où se trouvent les guichets, les accès (accès avec tourniquets), les distributeurs automatiques de billets et les accès aux ascenseurs sont directement surveillés à l'aide de moniteurs. Dans les lieux dangereux, il y a une surveillance dissuasive exercée grâce à l'enregistrement des signaux des images. Les enregistrements ne sont analysés qu'en cas d'incident et uniquement par le personnel désigné ou par la police. S'agissant du maté-

15 Arth-Goldau, Bâch, Balerna, Biasca, Bilten, Denges-Echandens, Granges-Sud, Melide, Melligen-Heitersberg, Mendrisio, Mols, Morges-St-Jean, Niederweningen-Dorf, Notwil, Urdorf-Weihermatt.

16 Les prestations du ZVV sont le fait des sociétés de transport qu'il réunit, dont les CFF.

17 Pour réaliser l'état des lieux sur la vidéosurveillance, 42 sociétés de transport (rail, bus et sociétés mixtes), de tailles moyenne à grande, ont été priées de donner leur avis. 36 d'entre elles ont répondu. Cf. les annexes A et B.

18 L'ordonnance du 1<sup>er</sup> novembre 2006 sur la vidéosurveillance édictée par le canton de Zurich (LS 740.12) peut être citée à titre d'exemple, de même que la vidéosurveillance des infrastructures et de l'exploitation des transports publics zurichois (Zürcher Verkehrsverbund; ZVV) qui en découle. Ladite ordonnance s'applique également aux communes, pour autant que les transports publics soient concernés et que la vidéosurveillance ne provienne pas d'une tâche policière de la commune.

19 Bernmobil.

riel roulant, des caméras sont installées tant sur les lignes régionales que sur d'autres lignes, si des incidents s'y sont produits.

Les stations de chargement des véhicules, p. ex. celles des Rhätische Bahnen, sont également surveillées, mais uniquement à des fins d'observation. Il en va de même en règle générale pour les stations inférieures et supérieures des chemins de fer de montagne. Certains parkings de sociétés de chemin de fer sont également surveillés (barrières, caisses et surfaces de parking).

### **6.2.2 Sociétés de bus et de tram**

Les sociétés de transport public des villes ont aujourd'hui généralement installé des caméras vidéo aux terminaux des bus, sur les quais, près des salles d'attente et des locaux où se trouvent les guichets et près des distributeurs automatiques de billets.

Dans les agglomérations, les espaces destinés aux passagers des bus font également l'objet d'une surveillance. En règle générale, l'intérieur du bus, et en particulier l'entrée, est surveillé à l'aide de 2 à 5 caméras. Un moniteur est parfois installé près du chauffeur, qui lui sert néanmoins plutôt à surveiller les entrées et sorties des voyageurs et à dissuader les vandales plutôt qu'à surveiller activement les passagers durant le trajet. Les bus de nuit sont spécialement équipés d'installations de vidéosurveillance. Les données filmées sont en règle générale enregistrées dans le bus sous forme numérique. Dans les grandes sociétés de transport, les données sont cryptées avant d'être enregistrées<sup>20</sup>. Les délais de conservation sont le plus souvent de 24h ou de 72h. Ensuite, on réenregistre par-dessus. Les données ne sont analysées qu'en cas d'incident par un petit nombre de collaborateurs ou par la police. En cas d'analyse à l'interne, les infractions dûment documentées sont dénoncées à la police, à qui sont fournies les images servant de preuves (p. ex. sur CD ou DVD). L'extension de la vidéosurveillance est actuellement à l'étude ou en cours de planification dans de nombreuses sociétés de bus.

Dans les trams, les voitures accrochées à la voiture de tête sont équipées d'installations de vidéosurveillance. Comme pour les bus, ce sont surtout les entrées et sorties du véhicule qui sont soumises à surveillance. Certains arrêts de tram sont également surveillés. Une société de transport procède par ailleurs à un essai-pilote avec des caméras à détection de mouvement, ce qui évite de filmer les arrêts vides.

### **6.2.3 Aéroports**

La vidéosurveillance est pratiquée dans tous les aéroports et les enregistrements (bandes réutilisées) servent à des fins de dissuasion, de prévention et d'observation. Bien que cela ne soit pas dit explicitement, la prévention du terrorisme est également un objectif de la surveillance dans les aéroports. En cas d'infraction, les enregistrements sont confiés aux autorités de poursuite pénale. Ces sont les polices aéroportuaires cantonales qui exercent la surveillance vidéo dans les aéroports et qui effectuent l'analyse des enregistrements. Ces activités sont par conséquent soumises, pour autant qu'il n'y ait pas de normes douanières ou autres normes spécifiques, au droit cantonal.

A Zurich-Kloten, il y a une surveillance exercée à l'aide de caméras depuis l'aire située devant l'aéroport (y compris les espaces prévus pour les taxis) jusqu'aux salles d'embarquement et de débarquement. Par ailleurs, outre les salles d'enregistrement, toute la zone de l'Airside Center, passages souterrains, tapis roulants pour les bagages et terminal de la gare compris, font l'objet

<sup>20</sup> Zugerland Verkehrsbetriebe AG, Verkehrsbetriebe Zürich, Matterhorn Gotthard Bahn.

d'une surveillance. Les usagers en sont avertis par le biais de panneaux indicateurs. Les données sont enregistrées sous forme numérique et effacées après 24 heures<sup>21</sup> et, dans le cas de quatre caméras surveillant les parvis, après 72 heures. La qualité des images ne permet pas, en règle générale, de reconnaître les individus. La vidéosurveillance sert à des fins d'observation. Elle permet par exemple d'écouter ce qui passe dans les hauts parleurs ou, en cas d'urgence, de superviser les évacuations. Il est possible de repérer les bagages abandonnés, les comportements (mendicité interdite, comportements criminels). Les données relatives à la surveillance sont contrôlées en cas d'infractions pour soutenir les enquêtes. Selon l'enquête menée, les installations de surveillance de l'aéroport de Zurich-Kloten sont les seules à utiliser le privacy filter/floutage sur une zone très restreinte. Certaines caméras peuvent être commandées à distance. En cas d'événement, seuls quelques employés de l'exploitant de l'aéroport Unique, de la police cantonale de Zurich et de l'inspectorat des douanes ont accès aux données.

Les mesures de sécurité déployées dans les aéroports se fondent sur l'art. 12, al. 1, de la loi fédérale du 21 décembre 1948 sur l'aviation (LA)<sup>22</sup> et sur les art. 122a ss de l'ordonnance du 14 novembre 1973 sur l'aviation (OSAv)<sup>23</sup>. Ces dispositions mettent en œuvre les dispositions de sécurité édictées à l'échelon international par l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI). Le détail des mesures de sécurité est inscrit dans l'ordonnance du DETEC du 31 mars 1993 sur les mesures de sûreté dans l'aviation (OMSA)<sup>24</sup>. C'est sur cette base que l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) a édicté le Programme national de sûreté de l'aviation (PNSA)<sup>25</sup>, qui comprend un concept détaillé de mesures de sécurité. Une vidéosurveillance s'avère possible dans le cadre de la réglementation sur la surveillance du terminal qu'il contient. Ces dispositions ne contiennent pas d'indications sur la durée de conservation des données de surveillance.

La police de l'aéroport du canton de Zurich procède depuis des années à des contrôles douaniers anticipés pour les passagers de certaines lignes définies, en vue de repérer les tentatives d'immigration illégale. C'est à cet effet que, depuis 2003 – tout d'abord sous la forme d'une exploitation-pilote –, elle utilise, directement à la porte de débarquement, le système de vidéosurveillance et de reconnaissance des visages à l'aide de données biométriques FAREC (Face Recognition). La saisie des caractéristiques biométriques des visages intervient au moyen de photographies des individus, ce qui n'est possible que si les conditions de lumière sont bonnes. La saisie des caractéristiques de plusieurs personnes en même temps n'est pas (encore) pratiquée, car elle entraînerait un déficit de qualité. Lors des contrôles des personnes ultérieurs dans l'aéroport, les photographies sont comparées au cours de la durée de 60 jours (durée de conservation), afin de repérer les immigrés illégaux et de pouvoir les reconduire dans leur pays d'origine. L'utilisation du FAREC en cas de soupçons d'immigration illégale a lieu dans le cadre prévu par l'ordonnance cantonale correspondante<sup>26</sup>.

21 Conformément aux recommandations du PFPDT / conseiller à la protection des données.

22 RS 748.0

23 RS 748.01

24 RS 748.122

25 Non publié.

26 Ordonnance du 8 décembre 2004 sur l'utilisation d'un système biométrique de reconnaissance des visages à l'aéroport de Zurich (Loseblattsammlung der Kantons Zürich [LS] 551.113.

### **6.3 Vidéosurveillance des locaux administratifs, des bâtiments du Parlement et du gouvernement appartenant à la Confédération**

Le SFS se charge de la vidéosurveillance des locaux administratifs, des bâtiments du Parlement et du gouvernement appartenant à la Confédération au sein de la Centrale d'alarme de la Confédération. A l'art. 2, al. 4, let. d, de la loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI)<sup>27</sup>, le SFS, en sa qualité d'organe de sécurité de la Confédération, est chargé de prendre les mesures qui visent à protéger les autorités fédérales, les personnes jouissant d'une protection spéciale en vertu du droit international, ainsi que les missions diplomatiques permanentes, les postes consulaires et les organisations internationales. En vertu de l'art. 14, al. 2, let. f, LMSI, des données personnelles peuvent être recueillies par le biais de l'observation de faits, y compris au moyen d'enregistrements d'images et de sons, dans des lieux publics et librement accessibles. Cette disposition est concrétisée à l'art. 15 de l'ordonnance du 27 juin 2001 sur la sécurité relevant de la compétence fédérale (OSF)<sup>28</sup>. En vertu de cette ordonnance, le SFS peut utiliser des appareils de prise de vue et d'enregistrement d'images en ces lieux. Concernant l'enregistrement et l'analyse des données personnelles filmées par le SFS à des fins préventives et concernant aussi leur transmission en vue d'un traitement par les autorités de poursuite pénale dans un autre but, le Conseil fédéral prévoit une réglementation à l'art. 15, al. 3, OSF, qui s'écarte fortement dans la pratique de celle prévue à l'art. 4, al. 2 et 3, OVsur-CFF. En effet, en vertu des dispositions en vigueur pour les CFF, l'analyse des données enregistrées doit avoir lieu le jour ouvrable suivant l'enregistrement, ce qui permet, pour les images enregistrées un vendredi, d'être analysées au plus tard jusqu'au lundi suivant à minuit. Par contre, le SFS ne dispose pas d'une telle réglementation concernant les jours ouvrables. Ainsi, les données d'images réunies doivent être détruites dans les 24 heures exactement suivant leur enregistrement, sans exception pour les jours fériés. Par ailleurs, en vertu de la réglementation rigide de l'OSF, les données d'images enregistrées le matin doivent avoir été analysées ou détruites à la même heure le lendemain, tandis que la norme en vigueur pour les CFF permet une analyse jusqu'à minuit le jour suivant et accorde 24 heures supplémentaires aux autorités pour la suppression obligatoire des données. Il n'est pas possible en pratique de mettre en œuvre une solution aussi rigide que celle que prévoit l'OSF car, en cas d'enregistrement le week-end, l'analyse ne peut avoir lieu que le jour ouvrable suivant, ce qui signifie que ces données sont conservées plus longtemps que 24 heures.

Les personnes concernées ne sont pas informées de la vidéosurveillance exercée par le SFS. En règle générale, les données d'images sont enregistrées sous forme numérique sur des disques durs et conservées pendant 24 heures. Le Musée national de Zurich, les centres pour requérants d'asile de la Confédération et certains bâtiments administratifs du DDPS<sup>29</sup> sont observés par les services concernés eux-mêmes. Il est prévu de manière générale de renforcer la vidéosurveillance sur les bâtiments de la Confédération.

### **6.4 Vidéosurveillance de la frontière et des douanes**

L'Administration fédérale des douanes (AFD) applique la vidéosurveillance conformément aux dispositions de la nouvelle loi du 18 mars 2005 sur les douanes (LD)<sup>30</sup>. En vertu de l'art. 108,

27 RS 120

28 RS 120.72

29 Cf. ci-dessous, chap. 6.5.

30 RS 631.0

al. 1, de celle-ci, l'AFD peut utiliser des appareils automatiques de prise de vue et de relevé, ce qui comprend également le recours à des drones équipés de caméras vidéo dans la zone frontalière. L'utilisation de techniques de surveillance a lieu pour déceler à temps le franchissement illégal de la frontière ou des risques pour la sécurité du trafic transfrontière (let. a). Cette utilisation intervient notamment pour des recherches ainsi que pour la surveillance des dépôts francs sous douane et des locaux où sont gardées des valeurs ou des personnes conduites au poste de douane ou arrêtées provisoirement (let. b). Dans l'ordonnance du 4 avril 2007 régissant l'utilisation d'appareils de prises de vue, de relevé et d'autres appareils de surveillance par l'Administration fédérale des douanes<sup>31</sup>, plus exhaustive que l'OVsur-CFF et que l'art. 15 OSF, le Conseil fédéral règle les domaines d'utilisation des appareils. Il fixe en outre les conditions, les modalités et les compétences liées à la transmission des données enregistrées aux autorités de poursuite pénale et à d'autres autorités suisses et étrangères. La durée de conservation d'un mois prévue à l'art. 7 de l'ordonnance pour les données d'images enregistrées est beaucoup plus longue que les délais en vigueur dans l'OVsur-CFF et dans l'OSF.

Les installations secrètes du Cgfr sur le terrain permettent de constater les franchissements illégaux de la frontière. Des caméras commandées à distance et en partie équipées de zooms sont installées aux points névralgiques de la frontière verte. Les images filmées sont transmises à une centrale de surveillance. Aussitôt que des mouvements sont détectés, une alarme se déclenche dans la centrale de surveillance et le personnel de permanence regarde les images transmises en temps réel sans qu'elles soient pour autant enregistrées. Il est prévu de manière générale d'étendre la vidéosurveillance à la frontière. Dans les nouveaux bâtiments des douanes, une vidéosurveillance est également exercée sur les lieux de détention afin d'observer les détenus et d'éviter qu'ils se mettent eux-mêmes en danger. Ces données ne sont pas enregistrées non plus. Il est également prévu d'étendre la surveillance de ces locaux. Des caméras vidéo permettant l'identification automatique des plaques minéralogiques sont installées à onze postes-frontière. Les images des plaques sont conservées durant 24 heures.

La recherche exercée par les douanes s'étend sur tout le territoire de la Suisse, dont les aéroports. Les caméras vidéo qui y sont installées sont exploitées par les organes de sécurité des aéroports. Les données d'images ainsi filmées ne sont néanmoins à la disposition des autorités de l'administration des douanes que pour contrôler les passages de frontière et l'importation de marchandises.

La vidéosurveillance n'est pour ainsi dire pas utilisée dans le domaine de l'administration technique des douanes et quand c'est le cas, c'est uniquement à des fins d'observation (p. ex. dépôts francs).

## ***6.5 Vidéosurveillance des infrastructures de l'armée***

La plupart des infrastructures du DDPS équipées d'installations de vidéosurveillance ne sont pas publiques. Ce type de vidéosurveillance ne recoupe par conséquent que marginalement la thématique du présent rapport. Les systèmes de vidéosurveillance sont employés aux entrées des zones militaires, des bâtiments administratifs, des places d'armes, des centres logistiques, des laboratoires, des infrastructures, etc. Des systèmes de vidéosurveillance des clôtures sont employés par endroits, mais leur champ d'action à l'extérieur de la zone est très limité. Il est rare que les images filmées soient enregistrées.

31 RS 631.053

La surveillance des infrastructures militaires se fonde sur la loi fédérale du 23 juin 1950 concernant la protection des ouvrages militaires<sup>32</sup> et sur l'art. 6 de l'ordonnance du 2 mai 1990 concernant la protection des ouvrages militaires (ordonnance sur la protection des ouvrages)<sup>33</sup>. Les modalités de la vidéosurveillance sont fixées dans les mesures de sécurité prises spécifiquement pour chaque objet ou dans les prescriptions relatives à l'exploitation. Elles se fondent sur les prescriptions en matière de protection des objets qui, à leur tour, reposent sur différentes bases légales.

### ***6.6 Vidéosurveillance dans les maisons de jeu***

Pour des raisons d'exhaustivité, les maisons de jeu sont également citées dans le présent rapport. En raison des contrôles d'accès, elles ne sont pas librement accessibles à tout le monde. Ce type de vidéosurveillance ne recoupe par conséquent que marginalement la thématique de ce rapport.

En vertu de l'art. 30 de l'ordonnance du 24 septembre 2004 sur les jeux de hasard et les maisons de jeu (ordonnance sur les maisons de jeu, OLMJ)<sup>34</sup>, les maisons de jeu exploitent un système de vidéosurveillance pour observer les infractions ou les irrégularités de jeu et les filmer. Les images filmées sont enregistrées sous la forme appropriée et conservées pendant au moins quatre semaines dans un endroit sûr. L'accès à ces enregistrements est réglé de manière restrictive.

### ***6.7 Vidéosurveillance exercée par le SAP lors de certains événements***

En vertu de l'art. 14, al. 2, let. f, LMSI, le SAP a la compétence, pour exécuter les tâches qui lui sont dévolues de par la loi, d'observer des faits, y compris au moyen d'enregistrements d'images et de sons, dans des lieux publics et librement accessibles. Il n'en fait pour l'instant usage que lors de certains événements et en même temps que des observations. Il n'y a pas d'observations vidéo permanentes de certains lieux. C'est pourquoi la vidéosurveillance exercée par le SAP ne recoupe que marginalement la thématique du présent rapport. En vue d'effectuer les tâches prévues dans la LMSI, le SAP peut en outre, en vertu de l'art. 9 de l'ordonnance du 27 juin 2001 sur les mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (OMSI)<sup>35</sup>, utiliser les enregistrements vidéo que les organes de sécurité et de police ont réalisés sur le fondement de leurs propres bases légales.

### ***6.8 Vidéosurveillance exercée par des collectivités cantonales ou sur leur mandat<sup>36</sup>***

Il n'existe pas de bases légales formelles sur la vidéosurveillance dans toutes les collectivités cantonales et communales et, s'il y en a, elles sont de qualités différentes.<sup>37</sup> Une partie des cantons fondent leur surveillance sur la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD)<sup>38</sup>, d'autres sur les normes en matière de protection des données, les ordonnances et les règlements cantonaux. Par ailleurs, les lois cantonales sur la police couvrent de manières très différenciées la thématique de l'observation de l'espace public et de l'utilisation de la technologie vidéo. Tandis que certains de ces textes de loi ne contiennent que quelques clauses généra-

32 RS 510.518

33 RS 510.518.1

34 RS 935.521

35 RS 120.2

36 Cf. annexe C.

37 Résultat de l'étude réalisée par la CCPCS/CCDJP auprès des cantons en mai 2007 concernant l'utilisation de la vidéosurveillance.

38 RS 235.1

les rudimentaires pour fonder la vidéosurveillance de manière formelle (p. ex. dans les cantons des Grisons et de Zurich), d'autres lois sur la police et sur la protection des données contiennent des normes qui règlent dans le détail les buts, l'intensité et l'ampleur de l'observation de l'espace public, l'usage de moyens techniques et le traitement des données collectées (p. ex. dans les cantons de Berne, de Bâle-Ville et de Zoug). De nombreux cantons prévoient une durée de conservation de 24 heures pour les données d'images, tandis que d'autres permettent une conservation "aussi longue que nécessaire", voire autorisent les communes à édicter leurs propres réglementations. Les bases légales étant différentes, les modalités d'engagement varient également (durée de conservation des enregistrements, accès, autorisation d'utilisation de la vidéosurveillance) dans chaque canton. Certains cantons ont recours à la vidéosurveillance de manière intensive, tandis que d'autres ont peu recours à ce moyen.

Certains cantons<sup>39</sup> exploitent des installations reconnaissant les plaques minéralogiques des véhicules et les comparent avec la banque de données de recherches RIPOL. Les données sont transportées sous forme cryptée et la police est informée en cas de réponse positive lors de la comparaison dans la banque de données.

## **7 Nouvelles bases légales à l'échelon fédéral**

### ***7.1 Réforme des chemins de fer 2, loi sur le transport des voyageurs (entrée en vigueur au plus tôt en 2009)***

La législation sur les chemins de fer (entre autres la LTV et la LCdF) est en cours de révision dans le cadre de la réforme des chemins de fer 2. Avec la LTV révisée<sup>40</sup> (P-LTV), toutes les entreprises soumises à la régie du transport des personnes seront désormais soumises à des règles uniformes, également dans le domaine de la vidéosurveillance. Selon la proposition faite par le Conseil fédéral à l'art. 54 P-LTV<sup>41</sup>, les entreprises de transport peuvent mettre en place une vidéosurveillance pour protéger les voyageurs, l'exploitation et les infrastructures (al. 1). Ils peuvent également en charger des tiers à qui ils ont transféré les prestations en matière de sécurité. Ils demeurent néanmoins responsables du respect des dispositions en matière de protection des données (al. 2). Les signaux vidéo peuvent être enregistrés et, comme le prévoit l'OVsur-CFF, être analysés le jour ouvrable suivant (al. 3). Ils doivent ensuite être stockés pour être protégés contre le vol, puis être détruits au plus tard dans les 100 jours (al. 4). Cette extension du délai de 24 heures prévu dans l'OVsur-CFF découle de la décision du Conseil fédéral du 31 janvier 2007, évoquée plus haut, dans laquelle le Conseil fédéral a demandé la rédaction du présent rapport et demandé au DETEC de lui faire une proposition quant à la prolongation de la durée de conservation des enregistrements vidéo réalisés dans les gares et dans les trains. Lesdits enregistrements ne doivent être rendus disponibles qu'aux autorités de poursuite pénale ou aux autorités auprès desquelles les entreprises de transport portent plainte ou font valoir des droits (al. 5). Le Conseil fédéral règlera les détails, et notamment la manière dont les signaux vidéo seront conservés et protégés contre les abus (al. 6). L'enregistrement, la conservation, l'utilisation et la mise à disposition de signaux vidéo de manière abusive est réprimée par l'art. 57, let. e, P-LTV.

La LCdF révisée prévoit des dispositions connexes pour les exploitants des infrastructures de chemins de fer. L'exploitation de ces infrastructures implique la construction et la maintenance

<sup>39</sup> Canton de Zurich et cantons de Thurgovie et de St-Gall.

<sup>40</sup> Ci-après P-LTV.

<sup>41</sup> En mars 2007, le Conseil fédéral a approuvé le message sur le P-LTV pour la seconde fois à l'intention du Parlement.

des ouvrages, de même que la gestion des systèmes d'alimentation en courant, d'exploitation et de sécurité<sup>42</sup>.

## **7.2 Loi sur les étrangers (entrée en vigueur: janvier 2008)**

Les art. 102 et 103 de la nouvelle loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (loi sur les étrangers; LEtr)<sup>43</sup> entreront en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2008. Ils remplaceront l'ordonnance du canton de Zurich du 8 décembre 2004 sur l'emploi d'un système biométrique de reconnaissance des visages à l'aéroport de Zurich<sup>44</sup>, limitée à fin 2007. La loi sur les étrangers raccourcit la durée de conservation des données collectées – sauf pour les procédures pénales, d'asile ou de droit des étrangers pendantes – de 60 jours aujourd'hui à 30 jours.

## **8 Comparaison des situations juridiques**

### **8.1 Allemagne**

La vidéosurveillance des lieux accessibles au public par les organes de l'Etat est effectuée concrètement par les polices des Länder et par la police fédérale. Elle fait partie intégrante d'un concept policier général visant à prévenir les menaces et à lutter contre les perturbations de la sécurité publique et les infractions sur le domaine public. "L'œil visible de la police" contribue largement à améliorer la sécurité, à renforcer le sentiment de sécurité et à protéger les citoyens de la criminalité. Différents services de police appliquent avec beaucoup de succès l'instrument de la vidéosurveillance, en particulier dans les grandes villes<sup>45</sup>.

Les compétences spécifiques des polices des Länder sont réglées dans leurs lois sur la police. Les modalités sont parfois complètement hétéroclites. L'étendue des réglementations varie largement: dans certains Länder, la vidéosurveillance ne peut être mise en œuvre que pour prévenir des infractions graves, dans d'autres, elle peut l'être ne serait-ce que pour prévenir des infractions à l'ordre public. Les délais de conservation des données varient entre 48 heures et deux mois.

La police fédérale, autrefois Protection fédérale des frontières, est autorisée, en vertu des §§ 26 ss de la loi du 19 octobre 1994 sur la police fédérale (BPolG)<sup>46</sup>, à faire usage de la vidéosurveillance dans certains lieux pour sécuriser les frontières de l'Allemagne ou protéger des personnes et des objets. L'un des domaines d'application est la surveillance des aéroports et des gares soumis au danger terroriste. Cela dit, les aéroports et les gares ne sont pas surveillés directement par la police fédérale mais par leurs exploitants. C'est par contre la police fédérale qui analyse les données enregistrées<sup>47</sup>. Les enregistrements doivent être détruits sans délai, sauf s'ils doivent permettre de parer une menace imminente ou de poursuivre des auteurs d'infractions ou de perturbations de l'ordre public. Les données personnelles doivent être rendues anonymes le plus tôt possible. Si cela s'avère impossible, les enregistrements servant uniquement des fins de documentation doivent être détruits au plus tard dans les deux mois.

42 Art. 5, al. 3, LCdF

43 FF 2005 6885

44 LS 551.113, cf. [www.zhlex.zh.ch](http://www.zhlex.zh.ch).

45 Communication de l'office de police judiciaire du Land de Bavière du 22.03.2007 (<http://www.polizei.bayern.de/lka/schuetzenvorbeugen/kriminalitaet/index.html/37063>).

46 BGBI. I pp. 2978-2979; modifiée pour la dernière fois par l'art. 1 de la loi du 26 juin 1997 (BGBI. I p. 1142).

47 Wikipedia et <http://www.3sat.de/nano/astuecke/96244/index.html> avec d'autres indications spécifiques concernant les Länder.

## 8.2 Autriche

Depuis le 1<sup>er</sup> mai 2007, les Chemins de fer fédéraux autrichiens (ÖBB) utilisent la vidéosurveillance dans plusieurs gares dans le cadre d'une exploitation-pilote. Jusqu'au début de l'automne 2007, des caméras seront installées sur les trains circulant dans les grands centres de Vienne, Graz, Salzburg, Innsbruck, Bludenz, Villach et Linz. Actuellement, près de 70 gares et stations font ainsi l'objet d'une vidéosurveillance. D'ici à 2011, 160 stations doivent être équipées de caméras dans toute l'Autriche. Les images filmées sont enregistrées pendant 48 heures. Un nouvel état des lieux de la vidéosurveillance doit avoir lieu dans près d'un an et demi<sup>48</sup>. Cette mesure servirait à renforcer le sentiment de sécurité subjectif des passagers.

Depuis début 2005, au moins 13 installations policières de vidéosurveillance ont été mises en exploitation en des lieux où la criminalité est élevée. La vidéosurveillance exercée par les autorités chargées de la sécurité<sup>49</sup> se fonde sur l'art. 54 de la loi fédérale relative à l'organisation de l'administration de la sécurité et l'exercice de la sécurité policière (Sicherheitspolizeigesetz; SPG)<sup>50</sup>. Cet article autorise la vidéosurveillance sur l'espace public pour prévenir les attaques dangereuses et les associations criminelles, pour lutter contre le terrorisme (recherche étendue des menaces), en particulier de manière préventive lors de manifestations publiques (de masse) et en cas de participation à des manifestations de personnalités étrangères jouissant d'une protection en vertu du droit international public. La vidéosurveillance doit être annoncée à l'avance de manière à ce que le public en ait connaissance. Il convient de préserver la sphère publique et le principe de la proportionnalité. Les données de la surveillance doivent être effacées dans les 48 heures.

## 9 Appréciation relative à l'état des lieux

### 9.1 Appréciation de l'efficacité de la vidéosurveillance dans la pratique en l'état actuel

#### 9.1.1 CFF et autres sociétés de transport

Dans les gares et les trains des CFF<sup>51</sup>, la vidéosurveillance a, en l'état actuel des connaissances, une utilité particulièrement grande dans le domaine de la prévention. On a constaté un fort recul des événements mettant à mal la sécurité (conduites importunes, dommages matériels, etc.): plus de 20 % sur tout le territoire des chemins de fer et jusqu'à 80 % dans les trains soumis à surveillance. La vidéosurveillance fait d'ailleurs partie d'un concept global de sécurité. Selon les CFF, il s'avère, en cas d'incident, que la durée de conservation de 24 heures est souvent trop courte, dans la mesure où la plainte pénale n'intervient souvent que plusieurs heures, voire plusieurs jours après l'événement. Les CFF saluent par conséquent la proposition du Conseil fédéral de prolonger la durée de conservation à 100 jours.

Les autres sociétés de transport<sup>52</sup> constatent elles aussi un recul massif du vandalisme, parfois de près de 100 %. Les personnes âgées et les femmes, notamment, se sentiraient plus en sécurité grâce à la surveillance. Les sociétés de transport espèrent, grâce à l'extension de la vidéosurveillance, faire face à des coûts moindres liés aux dommages matériels, mais aussi enregistrer

48 <http://www.wienweb.at/content.aspx?id=132203&cat=8&channel=2>.

49 Gendarmerie fédérale (Bundesgendarmerie), Corps fédéral de sécurité (Bundessicherheitswachekorps), Corps de police judiciaire (Kriminalbeamtenkorps), corps communaux et dans certains cas, services juridiques des autorités chargées de la sécurité.

50 BGBl. N° 566/1991, modifiée pour la dernière fois par BGBl. I n° 158/2005.

51 Cf. annexe B.

52 Cf. annexe B.

des recettes supplémentaires grâce à l'augmentation du nombre de passagers<sup>53</sup>. Le rapport prévu à la publication "Vidéosurveillance dans les véhicules" du groupe de travail "Vidéosurveillance" de l'UTP (ci-après Rapport UTP) doit permettre de soutenir les sociétés de transport dans le domaine de la vidéosurveillance. Selon l'ébauche du rapport, le profit de la vidéosurveillance, en particulier pendant la période qui suit immédiatement son installation, est prouvé. Cela dit, il diminuerait à nouveau quelque peu avec le temps.

Dans les aéroports, la vidéosurveillance est utilisée essentiellement à des fins d'observation. Les images sont également consultées pour élucider des infractions. La vidéosurveillance est très importante pour observer les comportements lors d'infractions ou lors d'incidents menaçant la sécurité. Elle fournit de précieuses informations pour la prévention et pour améliorer la surveillance exercée par les agents de la police.

### **9.1.2 Vidéosurveillance des locaux administratifs, des bâtiments du Parlement et du gouvernement appartenant à la Confédération**

Une trentaine de cas de vandalisme ou autres perturbations sont élucidés chaque année grâce à la vidéosurveillance. Celle-ci a également permis de réduire le nombre d'incidents de près de 90 %. La réglementation relative à la conservation ancrée à l'art. 15 OSF, décrite plus haut, s'avère insuffisante dans la pratique en raison de la courte durée de conservation, mais aussi du fait qu'elle n'introduit pas de différenciation entre les jours ouvrables, les dimanches et les jours fériés. Le fait que les enregistrements du week-end doivent être effacés dès le début de la semaine constitue dans la pratique un obstacle de poids tout à fait inutile.

### **9.1.3 Vidéosurveillance de la frontière et des douanes**

L'utilisation de caméras de surveillance, notamment aux passages de frontière non surveillés afin de sécuriser la frontière et de faciliter le travail de recherche douanière est efficace et fructueuse. Elle permet d'employer les effectifs là où la situation l'exige.

### **9.1.4 Vidéosurveillance exercée par des collectivités cantonales ou sur leur mandat<sup>54</sup>**

Les collectivités cantonales estiment que le profit de la vidéosurveillance pour la sécurité dans l'espace public est élevé. Outre un effet préventif, la transmission des données d'images enregistrées aux autorités de poursuite pénale entraîne de nombreux succès en matière de recherches. Les sondages effectués auprès des sociétés de transport et des cantons confirment l'effectivité de la vidéosurveillance pour augmenter localement la sécurité et partant, son adéquation à la résolution du problème.

### **9.1.5 Conclusion**

La vidéosurveillance dissuasive entraîne un recul important du vandalisme et des agressions contre des personnes dans l'aire observée. Par ailleurs, la vidéosurveillance, visible pour tous, augmente le sentiment de sécurité subjectif du public. La vidéosurveillance s'avère donc être, dans la pratique, un moyen efficace et peu onéreux de surveiller des lieux publics sensibles lorsque les forces de sécurité disponibles s'avèrent insuffisantes. Elle peut néanmoins entraîner

<sup>53</sup> Cf. Rapport UTP, chap. 3, ch. 4 (valeurs empiriques).

<sup>54</sup> Cf. annexe C.

un déplacement des perturbations de l'ordre public vers des zones qui ne sont pas surveillées. L'efficacité de la vidéosurveillance de l'espace public est prouvée. Sous l'angle de la pratique, rien ne s'oppose au statu quo dans ce domaine, voire à l'adaptation de la vidéosurveillance à la croissance des menaces dans les lieux particulièrement menacés.

## ***9.2 Appréciation juridique de la vidéosurveillance en l'état actuel eu égard à la réforme des chemins de fer décidée par le Conseil fédéral***

### **9.2.1 Restriction des droits fondamentaux par la vidéosurveillance dissuasive**

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'art. 8, al. 1, CEDH (droit au respect de la vie privée et familiale, et en particulier au respect de la sphère privée et secrète)<sup>55</sup>.

### **9.2.2 Protection des données**

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 LPD. Cette loi ne contient pas de dispositions spécifiques sur la vidéosurveillance. Elle contient des normes générales et abstraites applicables à tout traitement de données personnelles. Il existe en outre des réglementations spéciales parfois inégales. Toute vidéosurveillance exercée par un organe fédéral, c'est-à-dire tout traitement de données personnelles, doit se fonder sur une base légale (art. 17 LPD). Les principes généraux de protection des données (p. ex. la conformité au but) doivent être respectés et l'organe fédéral doit entre autres communiquer le but de la surveillance et la base légale sur laquelle elle repose aux personnes concernées (art. 18, al. 1, LPD).

### **9.2.3 Conditions prévues dans la Constitution pour restreindre les droits fondamentaux (art. 36 Cst.)**

Les limites générales prévues dans la Constitution à son art. 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<sup>56</sup>.

En vertu de l'art. 35, al. 1, Cst., les droits fondamentaux doivent être réalisés dans l'ensemble de l'ordre juridique. Quiconque assume une tâche de l'Etat est tenu de respecter les droits fondamentaux et de contribuer à leur réalisation. (al. 2). Les organismes privés qui assument une tâche de l'Etat, comme les sociétés de transport (sur route et sur rail), les instituts de formation et les hôpitaux<sup>57</sup> doivent se voir transférer une partie de la puissance publique. Ils sont donc tenus eux aussi de respecter les droits fondamentaux et les conditions constitutionnelles permettant de les restreindre<sup>58</sup>.

<sup>55</sup> Cf. ATF 133 I 177 ss (= arrêt du Tribunal fédéral 1P.358/2006 du 14 décembre 2006).

<sup>56</sup> U. Häfelin/W. Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 6.A., Zurich, Bâle, Genève 2005, pp. 93 s., Rz 302.

<sup>57</sup> P. ex. sur la base de concessions, d'autorisations, de contrats de droit administratif.

<sup>58</sup> Cf. Rainer J. Schweizer in: Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, B. Ehrenzeller/P. Mastronardi/R.J. Schweizer/K.A. Vallender (éd.), Zurich, Bâle, Genève, 2002, art. 35 N 16 avec précisions.

### 9.2.3.1 Base légale

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<sup>59</sup>. Malgré l'objectif de protection qui sous-tend le traitement, on peut partir du principe que 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<sup>60</sup>. Une telle base légale est particulièrement nécessaire lorsque les organes de la Confédération traitent des données personnelles telles que des profils de la personnalité.

La vidéosurveillance exercée par l'Etat ou par un organisme privé assumant une tâche de l'Etat est aujourd'hui réglée de manières différentes à l'échelon fédéral, cantonal et communal. Comme indiqué plus haut, la vidéosurveillance exercée par des collectivités cantonales ou sur leur mandat se fonde sur des bases légales variées<sup>61</sup>. Des projets législatifs sont en cours dans les cantons de Zurich, de Genève, de Fribourg, de Vaud, de Glaris, de Schwyz et d'Uri en vue notamment de créer de meilleures bases légales formelles pour fonder la vidéosurveillance.

En examinant les normes fédérales en vigueur, on constate que pour ses principaux domaines d'application, soit la surveillance de la zone frontalière, des locaux administratifs, des bâtiments du Parlement et du gouvernement appartenant à la Confédération et des infrastructures de chemins de fer, la vidéosurveillance est réglée dans une base légale formelle. Il apparaît que la réglementation de la vidéosurveillance exercée par le Service fédéral de sécurité, peu conforme à la pratique, doit faire l'objet d'adaptations, eu égard à l'inadéquation des durées de conservation aux standards fixés dans la nouvelle législation sur les douanes et dans le P-LTV, qui tiennent à la fois compte de la pratique et des droits fondamentaux. Cette adaptation peut être réalisée à l'échelon de l'ordonnance.

### 9.2.3.2 Intérêt public

Toute restriction d'un droit fondamental doit être justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui (art. 36, al. 2, Cst.). La vidéosurveillance permet de garantir l'ordre et la tranquillité publics, ainsi que la sécurité. L'intérêt public évolue avec le temps et peut changer d'un endroit à l'autre. Vu les menaces actuelles évoquées plus haut<sup>62</sup>, il existe néanmoins effectivement un intérêt public suffisant pour poursuivre le statu quo et adapter la vidéosurveillance en fonction de la dégradation de la sécurité dans les lieux particulièrement menacés<sup>63</sup>. L'intérêt public ordonne d'accorder suffisamment de temps aux organes concernés pour analyser le matériel vidéo enregistré à des fins dissuasives. Ce temps est nécessaire pour couper les effets nocifs des attitudes importunes et des provocations sur l'attractivité des transports publics et pour contrer la stratégie appliquée par les terroristes à l'échelon planétaire, qui consiste à viser des "cibles molles". Les données d'images doivent pouvoir être analysées précautionneusement en cas d'événement pour pouvoir être transmises aux autorités de poursuite pénale de la Confédération et des cantons en cas de perturbations importantes de l'ordre public relevant du droit pénal.

<sup>59</sup> Cf. plus haut, chap. 9.2.1.

<sup>60</sup> Cf. ATF 133 I 177 ss (arrêt du Tribunal fédéral 1P.358/2006 du 14 décembre 2006), évoqué plus bas.

<sup>61</sup> Cf. plus haut, chap. 6.8.

<sup>62</sup> Cf. plus haut, chap. 5.

<sup>63</sup> Cf. plus haut, chap. 5.

### 9.2.3.3 Proportionnalité

Pour que la vidéosurveillance exercée à des fins dissuasives soit proportionnée, il faut qu'elle constitue un moyen adapté d'atteindre les objectifs fixés dans l'intérêt public. Il doit ainsi être prouvé qu'il est possible d'atteindre le but d'améliorer la sécurité dans l'espace public grâce à la vidéosurveillance. La vidéosurveillance doit aussi être nécessaire, c'est-à-dire que les objectifs fixés ne doivent pas pouvoir être atteints grâce à des mesures tout aussi appropriées mais moins sévères. Au lieu de la vidéosurveillance, les services de sécurité ou les policiers peuvent multiplier les patrouilles. Les patrouilles sur le domaine public demeurent néanmoins beaucoup plus limitées que la vidéosurveillance pour des questions de ressources, les effectifs disponibles ne pouvant exercer une surveillance que par sondages. Il est également possible d'augmenter la sécurité dans les lieux librement accessibles à l'aide de mesures architectoniques. Celles-ci n'ont toutefois pas de fonction répressive et ne remplissent qu'en partie la même fonction que la vidéosurveillance. Les critères de l'adéquation et surtout de la nécessité de la vidéosurveillance doivent être examinés au cas par cas. Au vu de ce qui précède, il semblerait qu'ils soient remplis en règle générale. Dans l'examen de la proportionnalité, il convient de tenir compte du fait que la vidéosurveillance restreint certes certains droits fondamentaux, mais qu'elle permet de garantir la sécurité, de même que l'ordre et la tranquillité publics, ce qui permet de protéger l'intégrité corporelle et la liberté de mouvement des citoyens.

Le Tribunal fédéral a retenu dans son arrêt 1P.358/2006 du 14 décembre 2006<sup>64</sup> que la conservation de données enregistrées émanant de la vidéosurveillance importait peu en soi. La conservation de données de vidéosurveillance pendant 100 jours par contre constitue une atteinte grave au droit des personnes concernées à l'autodétermination en matière d'information. Cela dit, si les enregistrements sont utilisés conformément au but et si des mesures efficaces permettent de garantir que toute utilisation abusive est exclue, une réglementation<sup>65</sup> selon laquelle les images enregistrées peuvent être conservées pendant une durée maximale de 100 jours demeure proportionnée. Vu cette jurisprudence et les comparaisons juridiques avec d'autres pays effectuées ci-dessus, il peut être admis que les délais de conservation selon l'art. 7 de l'ordonnance du 4 avril 2007 régissant l'utilisation d'appareils de prises de vue, de relevé et d'autres appareils de surveillance par l'Administration fédérale des douanes (30 jours) et selon l'art. 54 P-LTV (100 jours) répondent au principe de la proportionnalité. De même, il n'y a pas lieu de s'inquiéter d'une adaptation appropriée des réglementations s'appliquant à la vidéosurveillance exercée par le SFS pour faire coïncider les délais de conservation trop courts avec des standards plus adaptés à la pratique. Il faut néanmoins être attentif au fait qu'il n'est pas raisonnablement possible de gérer les énormes quantités de données qui s'amoncèleront en raison des longues durées de conservation et de la qualité élevée des images avec les ressources en personnel et les moyens techniques disponibles.

La combinaison en certains lieux de la violence quotidienne et de la violence terroriste contre des cibles molles a fait que la surveillance du domaine public utilisée à l'origine pour prévenir les attitudes importunes et la criminalité quotidienne est également devenue une part indispensable du dispositif antiterroriste. Il en résulte que la technologie vidéo est employée contre des menaces et des perturbations plus ou moins graves et plus ou moins importantes. Il convient de tenir compte de cet écart de fréquence et de gravité des menaces dans l'établissement du cadre

<sup>64</sup> ATF 133 I 177

<sup>65</sup> Art. 3 du règlement sur la police de la ville de St-Gall concernant la surveillance du domaine public afin de maintenir la sécurité et l'ordre publics.

juridique dans lequel cette technologie peut être appliquée et dans lequel les données recueillies peuvent être analysées et traitées. Lors de l'analyse de l'état des lieux dans la pratique et sur le plan juridique, aucun problème lié spécifiquement à la lutte contre le terrorisme n'est apparu qui aurait rendu disproportionnée la prévention concomitante menée contre la criminalité quotidienne. A l'avenir, il faudra soumettre cet écart de fréquence et de gravité des menaces à un examen régulier. L'état des lieux de la vidéosurveillance laisse apparaître, sous réserve d'un examen au cas par cas, que celle-ci répond au principe de la proportionnalité.

#### **9.2.3.4 Protection absolue de l'essence des droits fondamentaux**

Ni la dignité humaine, ni les droits à l'autodétermination en matière d'information et à la protection de la sphère privée ne sont restreints par la pratique de la vidéosurveillance au point d'être touchés dans leur essence.

#### **9.2.4 Conclusion**

Au vu de ce qui précède, il apparaît que rien ne s'oppose au maintien de la vidéosurveillance dans les lieux publics et dans les lieux accessibles au public, ni à l'adaptation de la vidéosurveillance à la dégradation de la sécurité dans les lieux particulièrement menacés. Les règles en vigueur à l'échelon fédéral répondent aux conditions fixées dans la Constitution pour restreindre les droits fondamentaux. Il apparaît par contre clairement, au vu de l'analyse juridique, que la réglementation de la vidéosurveillance exercée par le SFS doit être adaptée eu égard aux trop courtes durées de conservation et à la rigidité des délais prévus pour le traitement.

Les bases légales fondant la vidéosurveillance exercée par les collectivités cantonales et communales, si elles existent, varient beaucoup au niveau de la qualité<sup>66</sup>. Les cantons et les communes qui ne disposent pas de bases légales formelles suffisamment définies ou de bases légales formelles insuffisantes ne remplissent pas les conditions constitutionnelles permettant de restreindre les droits fondamentaux (art. 36, al. 1, Cst.). S'ils n'ont pas encore commencé, les travaux législatifs correspondants doivent être mis en route.

### **10 Etat à atteindre**

#### ***10.1 Développement de la vidéosurveillance en même temps que la menace évolue***

Eu égard à l'état à atteindre, il faut réitérer le constat selon lequel les mesures prévues par les exploitants de systèmes de vidéosurveillance en vue de développer leur utilisation à des fins dissuasives semblent être en phase avec l'évolution de la menace telle qu'elle est présentée dans le rapport. Il n'y a donc aucune mesure spécifique à adopter. Il convient de garder à l'esprit que l'intérêt public ordonne que les cibles molles soient surveillées de manière adéquate par vidéo.

#### ***10.2 Bases légales de la Confédération***

L'analyse juridique ne met au jour aucune nécessité d'harmoniser les normes fédérales, dans la mesure où elles poursuivent des buts différents pour lesquels il faut des durées de conservation différentes. Seule la réglementation concernant la vidéosurveillance exercée par le SFS doit être adaptée eu égard aux trop courtes durées de conservation et à la rigidité des délais prévus pour le traitement.

<sup>66</sup> Résultat de l'étude réalisée par la CCPCS/CCDJP auprès des cantons en mai 2007 concernant l'utilisation de la vidéosurveillance.

### ***10.3 Bases légales cantonales***

Ainsi qu'évoqué plus haut, les bases légales fondant la vidéosurveillance exercée par les collectivités cantonales et communales, si elles existent, varient beaucoup au niveau de la qualité. Dans les cantons de Zurich, Genève, Fribourg, Vaud, Glaris, Schwyz et Uri, des projets législatifs ont été lancés pour rendre la vidéosurveillance conforme à la Constitution. Les cantons qui ne disposent pas d'une base légale formelle pour fonder la vidéosurveillance qu'ils exercent devront revoir leur instrumentaire juridique et, le cas échéant, combler les lacunes en conformité avec la Constitution (légalité et proportionnalité).

En-dehors de cela, il n'est pas nécessaire d'harmoniser les normes sur la vidéosurveillance dissuasive sur le plan matériel à l'échelon national. Si les cantons veulent atteindre une certaine harmonisation, ils peuvent bien entendu le faire par le biais d'un concordat.

Il ne serait pas possible par contre de procéder à une harmonisation matérielle par le biais du droit fédéral. La vidéosurveillance des lieux publics et des lieux accessibles au public doit permettre de maintenir la sécurité et l'ordre publics, de prévenir les atteintes à ces biens juridiques et d'élucider les infractions. Les biens menacés sont la vie, la santé, la liberté, la propriété et le patrimoine. La matière à régler appartient par conséquent au droit policier, dont l'adoption et l'exécution relèvent en priorité des cantons.

La compétence intrinsèque de la Confédération de prendre des mesures pour assurer sa protection et la protection de ses organes et institutions est réservée. A cela s'ajoutent les normes constitutionnelles accordant à la Confédération une compétence législative exhaustive dans certains domaines et l'autorisant à régler, dans ces législations sectorielles, des questions de sécurité (comme c'est déjà le cas dans les domaines des douanes, des transports, des affaires militaires et des maisons de jeu, et comme ce sera bientôt le cas dans le domaine des étrangers). Il n'en résulte pas pour autant une compétence de la Confédération de réglementer la vidéosurveillance exercée par les collectivités cantonales ou sur leur mandat dans le droit fédéral.

### ***10.4 Conclusion***

La seule mesure à prendre à l'échelon fédéral consiste à réviser la réglementation de la vidéosurveillance exercée par le SFS eu égard aux durées de conservation et aux délais prévus pour le traitement.

