

RAPPORT DU GOUVERNEMENT RELATIF AU POSTULAT N°1483a DE MONSIEUR BAPTISTE LAVILLE, DÉPUTÉ LES VERTS, INTITULÉ "UNE LOI SUR LA VIDÉOSURVEILLANCE"

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les députés,

1. Introduction

En date du 27 septembre 2023, le député Les Vert-e-s, Baptiste Laville, a déposé une motion visant à préparer un projet de loi sur la vidéosurveillance qui permette aux autorités cantonales et communales de mieux encadrer l'installation, la modification, l'interdiction et la suppression d'installations de vidéosurveillance privée portant en tout ou en partie sur l'espace public.

Lors de sa séance du 6 mars 2024, le Parlement a accepté la motion sous forme de postulat.

Après avoir réalisé une analyse approfondie, le Gouvernement peut désormais se prononcer sur une telle adaptation des bases légales jurassiennes.

2. Aspects légaux

La vidéosurveillance du domaine public par des particuliers est soumise à la loi fédérale sur la protection des données (LPD ; RS 235.1). Ladite loi ne confère pas aux cantons, ni aux communes, la possibilité d'intervenir directement pour faire cesser d'éventuelles atteintes en matière de vidéosurveillance par des privés (arrêt de la Cour de droit administratif et public vaudoise AC.2018.0374 du 19 novembre 2019 consid. 7c)aa) et les références citées).

En vertu du droit fédéral, les particuliers n'ont en principe pas le droit d'effectuer une vidéosurveillance de l'espace public. Seules des exceptions très étroitement encadrées sont possibles. En effet, un système de vidéosurveillance filmant l'espace public dans le but de protéger les intérêts de particuliers enregistre des images d'un nombre indéterminé de personnes et porte ainsi atteinte à leurs droits de la personnalité (cf. arrêt du Tribunal fédéral du 13 octobre 2010 1C_315/2009 consid. 2.2 et les références citées). Les personnes concernées ne peuvent souvent pas éviter l'espace surveillé et sont obligées de tolérer cette atteinte à leurs droits, que des intérêts privés ne sauraient justifier. Pour ces raisons, l'installation de systèmes de vidéosurveillance privés dans l'espace public est généralement jugée disproportionnée et interdite (aide-mémoire « Vidéosurveillance de l'espace public effectuée par des particuliers » du préposé fédéral à la protection des données).

Par conséquent, si les administrés se sentent « observés » sur la voie publique par un privé, ils peuvent faire valoir leurs droits en matière de vidéosurveillance, quand bien même les images sont floutées ou que la caméra est factice. Il en va de même des autorités publiques dont dépend le domaine public concerné qui peuvent, comme tout citoyen gêné, dénoncer le cas au préposé fédéral (qui n'intervient pas systématiquement) ou saisir la justice civile pour ordonner le retrait de l'installation concernée. Les autorités administratives ou pénales communales ou cantonales n'ont cependant pas le pouvoir, seules, d'exiger le retrait d'une caméra (avis du PPDT 2017.1749 mis à jour le 6 avril 2021).

Ainsi, il est loisible de déposer, en tant que particulier ou en tant qu'entité publique, une demande d'accès auprès du responsable de l'installation afin de vérifier s'il existe des enregistrements sur lesquels une personne privée figure (art. 25 LPD).

Cependant, si aucune solution n'est trouvée avec le propriétaire de l'installation et qu'il refuse par exemple de produire les images enregistrées, il est alors envisageable de saisir la justice civile (art. 32, al. 2, LPD) afin de demander que les données – pour autant qu'elles existent – soient effacées ou afin de constater l'illégalité de la vidéosurveillance ou afin de faire cesser la surveillance, respectivement d'adapter le champ de surveillance et, le cas échéant, afin de réclamer des dommages-intérêts. L'action en justice est régie par l'article 28 du Code civil (RS 210) et commence par une tentative de conciliation, soit par le dépôt d'une requête de conciliation auprès du tribunal compétent.

A l'heure actuelle, la large majorité des cantons disposant d'une loi sur la vidéosurveillance (Lucerne, St-Gall, Zoug, Neuchâtel, Vaud, etc.) règlent, dans le texte en question, la surveillance du domaine public effectuée par des dispositifs vidéo mis en place par des entités publiques (cantons et communes) et non par des privés. Aucun d'entre eux n'a choisi d'encadrer l'installation, la modification, l'interdiction ou même la suppression d'installations de vidéosurveillance privées de manière généralisée à l'aide d'un texte législatif comme le propose le postulat.

Il en va de même dans le canton du Jura puisque la Convention intercantonale relative à la protection des données et à la transparence dans les cantons du Jura et de Neuchâtel (CPDT-JUNE ; RSJU 170.41) réglemente la vidéosurveillance du domaine public par les entités soumises à la convention, en imposant notamment l'adoption d'une base légale afin de cadrer un tel système de surveillance. Cette réglementation s'étend aux personnes physiques ou morales et aux groupements de personnes de droit privé qui accomplissent des tâches d'intérêt public ou déléguées par le canton ou une commune, lesquelles sont considérées comme des entités (art. 2, let. d, CPDT-JUNE). En dehors de ces cas, elle n'est cependant pas applicable au traitement de données personnelles effectué par des particuliers puisque le champ d'application de la CPDT-JUNE ne s'étend pas à eux. Dans un tel cas, comme cela a déjà été relevé, la LPD s'applique de plein droit.

Il faut dès lors nuancer les éléments retenus dans le postulat dans la mesure où il existe, d'ores et déjà, en droit cantonal, des dispositions légales cadrant l'utilisation de la vidéosurveillance. Compte tenu de la répartition des compétences prévue par la Constitution fédérale, cette réglementation ne peut toutefois pas s'étendre au traitement de données personnelles par des personnes privées .

A ce propos, il convient de souligner que la loi fribourgeoise sur la vidéosurveillance (LVid ; RSF 17.3), adoptée en 2010, n'a pas pour but de conférer aux autorités cantonales la faculté d'imposer le retrait d'installations privées qui se révéleraient illicites, puisque la loi fédérale ne laisse nullement une telle marge de manœuvre au législateur cantonal. En revanche, la LVid permet de soumettre à autorisation des installations de vidéosurveillance mises en place par des personnes privées, ainsi que de retirer les autorisations accordées, voire d'infliger une amende en cas de non-respect de la loi (p.ex. : absence de demande d'autorisation alors que cela serait nécessaire).

Cela étant, en référence à l'avis 2017.1749 du préposé à la protection des données et à la transparence dans les cantons du Jura et de Neuchâtel, il sied de rappeler que, en dehors du cas prévu par l'article 2, lettre d, CPDT-JUNE (accomplissement de tâches d'intérêt public ou déléguées par une entité soumise à la CPDT-JUNE), lorsqu'un particulier fait de la vidéosurveillance, la LPD reste applicable même si cette surveillance est réalisée avec l'autorisation de la collectivité publique compétente. Dès lors, la vidéosurveillance doit respecter les principes de la LPD relatifs au traitement de données et le préposé fédéral reste compétent pour la surveillance y relative.

3. Aspects pratiques

La mise en place d'un régime d'autorisation tel qu'envisagé par le postulat n'irait pas sans complications pratiques. En effet, il faudrait tout d'abord prévoir des règles techniques afin de définir comment qualifier la vidéosurveillance, en précisant notamment quel appareil est considéré comme

une installation de vidéosurveillance. Se poserait alors très certainement la question des prises de vue effectuées par des drones. Or, il est très complexe de légiférer dans un tel domaine et il n'existe pas de telle réglementation en droit jurassien à l'heure actuelle.

Par ailleurs, il faudrait définir une durée pour l'enregistrement des prises de vue, ce qui donne à nouveau lieu à de nombreuses questions techniques et à des pesées d'intérêts entre la protection de la sphère privée et la protection de la population par exemple. A tout cela s'ajoute également le fait qu'une telle réglementation pourrait devoir être adaptée rapidement au gré de l'évolution de la technique dans ce domaine.

Ensuite, il se révélerait pour le moins compliqué d'obtenir les images provenant d'installations vidéo détenues par des privés afin de contrôler que seul le domaine privé est effectivement filmé. Pour cela, il faudrait, comme cela a été exposé ci-avant, déposer une demande d'accès auprès du propriétaire de l'installation et, dans un second temps seulement, saisir la justice civile afin de parvenir à obtenir les images espérées, étant précisé que, dans ce laps de temps, l'enregistrement ou l'installation en cause pourrait très bien avoir disparu.

En outre, afin de contrôler le respect des autorisations accordées, il faudrait procéder à des vérifications sur le terrain, qui se heurteraient sans doute à des problèmes pratiques (ex. : impossibilité de se rendre sur un terrain privé afin de contrôler l'angle d'une caméra).

De telles démarches représenteraient à coup sûr un investissement en temps et en ressources disproportionné au vu des bénéfices que les autorités et les personnes potentiellement atteintes dans leur personnalité en retireraient, étant rappelé que ces dernières devraient en tous les cas encore saisir la justice afin d'obtenir le retrait d'une installation problématique.

4. Marge de manœuvre cantonale

A l'heure actuelle, il est vrai que les bases légales jurassiennes liées à la protection des données ne permettent pas aux autorités cantonales ou communales d'autoriser des privés à filmer le domaine public. Au vu des développements qui précèdent, il s'avère que seule la mise en place d'un régime d'autorisation pour la vidéosurveillance du domaine public, exercée par un particulier, pourrait entrer en ligne de compte.

La portée d'une telle réglementation cantonale resterait, cela étant, extrêmement limitée et ne permettrait pas un réel contrôle des installations autorisées, sous peine d'empiéter sur le droit fédéral. Ce dernier ayant la préséance, il resterait toujours nécessaire d'agir devant le juge civil ou de saisir le préposé fédéral en cas de constat qu'un privé réalise de manière illicite une surveillance par vidéo du domaine public. Pour autant d'ailleurs que ce constat puisse être posé, puisque les preuves nécessaires devraient également être demandées au juge civil si le responsable de l'installation ne daignait pas les fournir.

Dès lors, même si, en cas de mise en place d'une telle législation en droit jurassien, il serait certes possible de retirer une autorisation accordée, la suppression d'une installation illicite ne pourrait intervenir – comme c'est déjà le cas actuellement - que par le biais d'une action devant la justice civile, selon les règles du droit civil. Or, une réglementation partielle ne répondrait pas aux attentes du postulat.

5. Contrôle judiciaire

Si le Parlement devait décider de donner suite au postulat en adoptant une base légale permettant en particulier d'interdire ou de supprimer des installations de vidéosurveillance du domaine public mises en place par des privés, le risque paraît sérieux de voir la validité des nouvelles dispositions adoptées remises en question à l'occasion d'un contrôle abstrait opéré par la Cour constitutionnelle ou à l'occasion d'un contrôle concret effectué par une autorité de justice dans un cas d'espèce.

6. Conclusion

En définitive, le cadre légal fédéral étaye la compétence du juge civil, respectivement du préposé fédéral s'agissant de la vidéosurveillance exercée par des privés. Une législation complémentaire sur le plan cantonal n'aurait qu'une portée et une efficacité très limitées, portant uniquement sur l'autorisation de la vidéosurveillance du domaine public par des privés, au vu des compétences restreintes laissées au canton et aux communes. En outre, mettre en place les contrôles allant de pair avec un régime d'autorisation représenterait un investissement en temps et en ressources disproportionné pour le canton au regard du faible bénéfice qui en découlerait tant pour les autorités que pour les particuliers.

En conséquence, il ne paraît pas opportun d'introduire une base légale réglemantant la vidéosurveillance du domaine public par des privés, comme le demande le postulat n° 1483a. Le Gouvernement propose dès lors que ledit postulat soit classé.

Nous vous présentons, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les députés, nos salutations les meilleures.

Delémont, le 26 août 2025

AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA
RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

Certifié conforme
le chancelier d'Etat


Jean-Baptiste Maître