



Projet de loi modifiant la loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles (LIPAD; RSGE A 2 08) (*Pour la préservation de la tranquillité et de la salubrité publiques dans et autour des installations communales de gestion des déchets*)

Avis du 28 juin 2021

Mots clés: vidéosurveillance, déchetteries communales, points de collecte, salubrité publique, respect des horaires, établissement des infractions

Contexte: En date du 17 juin 2021, le Département du territoire a sollicité l'avis du Préposé cantonal à la protection des données et à la transparence, dans le cadre d'un projet de modification de la LIPAD (PL 12984) déposé le 15 juin 2021 par des députés du Grand Conseil. Il s'agit précisément de consacrer dans la loi une nouvelle finalité pour la vidéosurveillance, à savoir garantir la salubrité publique dans les déchetteries communales et les points de collecte de déchets communaux, ainsi que le respect des horaires de dépôt des déchets en prévenant la commission de dépôts illicites et de déprédations et en contribuant à l'établissement des infractions commises le cas échéant.

Bases juridiques: art. 56 al. 3 litt. e LIPAD; art. 23 al. 8 RIPAD

1. Caractéristiques de la demande

La disposition du projet de loi visant la vidéosurveillance est l'art. 42 al. 1 litt. b LIPAD :

Art. 42 al. 1 litt. b (nouvelle, les lettres b à d anciennes devenant les lettres c à e)

b) *la vidéosurveillance est propre et nécessaire à garantir la salubrité publique dans les déchetteries communales et les points de collecte de déchets communaux, ainsi que le respect des horaires de dépôt des déchets, lesquels doivent être affichés et visibles en tout temps, en prévenant la commission de dépôts illicites de déchets et de déprédations et en contribuant à l'établissement des infractions commises le cas échéant.*

L'exposé des motifs relatif à cette norme précise notamment ce qui suit :

« *Les communes peuvent choisir de prélever les déchets de la population et des entreprises sises sur leur territoire en proposant un service de levée porte-à-porte ou de collecte centralisée dans des écopoints ou déchetteries communales, ou les deux combinés. Les types de déchets collectés diffèrent selon le système de levée, les écopoints/déchetteries permettant un tri élargi, avec, en plus des ordures ménagères, du papier/carton, du verre, du PET et de l'alu, la possibilité de récolter également les piles, les capsules Nespresso voire les déchets verts. Dans tous les cas, certains dépôts sont prohibés, notamment : la peinture ; les solvants et produits toxiques ; les huiles ; les appareils électriques, électroniques et ménagers ; les déchets de chantiers ; les sanitaires ; les encombrants (sauf si un emplacement leur est réservé). Au contraire des points de collecte cantonaux (ESREC de La Praille, de Châtillon ou des Chânats) qui sont gérés et encadrés durant toute leur*

durée d'ouverture par du personnel qualifié, les déchetteries communales sont pour la plupart ouvertes à tous, accessibles 24h/24 et sans personnel pour surveiller les dépôts qui y sont effectués. Il s'avère que des personnes, peu scrupuleuses ou sans moyen de transport adéquat pour se rendre dans un espace de récupération adapté à leurs déchets, déposent ceux-ci dans ou aux abords des déchetteries communales sans trop se soucier de ce qu'il en adviendra, ni des répercussions de leur geste sur l'environnement ou l'image du lieu après leur passage. Ce geste qui leur semble anodin constitue par ailleurs une invitation à d'autres dépôts. En effet, la personne qui aurait des choses à débarrasser chez elle sera bien tentée de venir les déposer « puisqu'il y en a déjà » et que « de toute façon quelqu'un va devoir venir les chercher ». Et le pot de peinture déposé initialement se voit ainsi rejoint par le canapé du voisin, puis par la commode de la voisine, les pneus du cousin et le lave-vaisselle d'un autre quidam, pour former au final un tas de déchets en tous genres, non triés, qui nuit à la salubrité publique et peut parfois gêner la circulation. Sans compter qu'un tas plus ou moins homogène se voit régulièrement démonté par les brocanteurs professionnels ou amateurs qui sont à la recherche d'une bonne affaire, avec ou sans puces de lit, ce qui est par ailleurs totalement interdit ».

2. Les règles relatives à la vidéosurveillance

La vidéosurveillance touche certains droits fondamentaux, particulièrement le droit au respect de la sphère privée et la liberté personnelle (art. 10 al. 2 et 13 Cst., 8 CEDH et 19 Pacte II; voir Cour eur. D.H., *Perry*, du 17 juillet 2003), lesquels protègent notamment l'intégrité physique et psychique d'un individu, sa liberté de mouvement, toutes les informations le concernant qui ne sont pas accessibles au public, les données d'identification et la correspondance privée.

Le recours à la vidéosurveillance doit respecter ces libertés de manière générale, que ce soit en droit public ou en droit privé (Flückiger Alexandre/Auer Andreas, *La vidéosurveillance dans l'œil de la Constitution*, PJA 2006, p. 926).

Les conditions de restrictions de ces libertés sont énumérées à l'art. 36 Cst. Sont exigés: une base légale, un intérêt public et le respect de la proportionnalité et de l'essence des droits fondamentaux.

Selon les juges de Mon-Repos, « *il y a lieu de préciser que la vidéosurveillance, quel que soit son type, cause une atteinte au respect de la vie privée. Le degré de cette atteinte peut certes varier en fonction des différentes techniques utilisées - vidéosurveillance en temps réel, avec enregistrement, avec traitement informatisé des données - mais l'atteinte existe dans tous les cas. En effet, une installation de vidéosurveillance permet d'obtenir des informations sur un individu, sa présence à un endroit donné, son comportement, voire ses habitudes ou ses relations sociales. Le fait qu'il ne s'agit que d'une simple faculté donnée à l'autorité, qui n'en fera pas usage systématiquement, n'y change rien. En outre, la simple présence de caméras peut être vécue comme intrusive par les individus concernés, qui ne savent pas si les caméras sont actives et si quelqu'un les observe effectivement* » (TF, 1C_315/2009 du 13 octobre 2010, c. 3). De plus, les modalités de la vidéosurveillance peuvent différer selon l'intérêt public en cause (ATF 136 I 87, c. 8.3), d'où l'importance d'une base légale précise.

A Genève, cette base légale formelle est l'art. 42 de la loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles, du 5 octobre 2001 (LIPAD; RSGE A 2 08), faute d'une disposition légale plus spécifique. Cette norme prévoit que:

¹ *Dans la mesure où elles ne sont pas dictées par l'accomplissement légal de tâches au sens de l'article 35, la création et l'exploitation d'un système de vidéosurveillance ne sont licites que si, cumulativement :*

a) la vidéosurveillance est propre et nécessaire à garantir la sécurité des personnes et des biens se trouvant dans ou à proximité immédiate de lieux publics ou affectés à l'activité d'institutions publiques,

en prévenant la commission d'agressions ou de déprédations et en contribuant à l'établissement des infractions commises le cas échéant;

b) l'existence d'un système de vidéosurveillance est signalée de manière adéquate au public et au personnel des institutions;

c) le champ de la surveillance est limité au périmètre nécessaire à l'accomplissement de celle-ci;

d) dans l'accomplissement de leurs activités à leur poste de travail, les membres du personnel des institutions publiques n'entrent pas dans le champ de vision des caméras ou, à défaut, sont rendus d'emblée non identifiables par un procédé technique approprié.

² L'éventuel enregistrement de données résultant de la surveillance doit être détruit en principe dans un délai de 7 jours. Ce délai peut être porté à 3 mois en cas d'atteinte avérée aux personnes ou aux biens et, en cas d'ouverture d'une information pénale, jusqu'à l'issue de la procédure.

³ Les responsables des institutions prennent les mesures organisationnelles et techniques appropriées afin de :

a) limiter le visionnement des données, enregistrées ou non, à un cercle restreint de personnes dûment autorisées, dont la liste doit être régulièrement tenue à jour et communiquée au préposé cantonal;

b) garantir la sécurité des installations de surveillance et des données éventuellement enregistrées.

⁴ En dérogation à l'article 39, la communication à des tiers de données obtenues au moyen d'un système de vidéosurveillance ne peut avoir lieu que s'il s'agit de renseigner :

a) les instances hiérarchiques supérieures dont l'institution dépend;

b) les autorités judiciaires, soit aux conditions de l'article 39, alinéa 3, soit aux fins de dénoncer une infraction pénale dont la vidéosurveillance aurait révélé la commission.

S'agissant de la finalité de la vidéosurveillance, elle est clairement définie à l'alinéa 1 let a : la vidéosurveillance doit être propre et nécessaire à garantir la sécurité des personnes et des biens se trouvant dans ou à proximité immédiate de lieux publics ou affectés à l'activité d'institutions publiques, en prévenant la commission d'agressions ou de déprédations et en contribuant à l'établissement des infractions commises le cas échéant. L'exposé des motifs précise, s'agissant de cette disposition, qu'elle « expose ainsi quels sont les intérêts publics à l'origine de la justification portée aux droits constitutionnels des citoyens par le biais de la vidéo. Par ailleurs, l'emploi des termes « propre et nécessaire » souligne que le principe même de la vidéosurveillance doit obéir au principe général de proportionnalité, en particulier aux règles de l'adéquation et de la proportionnalité au sens étroit » (MGC 2005-2006 X A 8509).

Le but de la vidéosurveillance doit être défini précisément dans la base légale (Flückiger/Auer, *op. cit.*, p. 935).

Toujours s'agissant du principe de la finalité, il convient de citer les recommandations du Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence concernant la vidéosurveillance dans le secteur privé (<https://www.edoeb.admin.ch/edoeb/fr/home/protection-des-donnees/dokumentation/feuilles-thematiques/videosurveillance-effectuee-par-des-particuliers.html>), applicables *mutatis mutandis* ici sur ce point : les données ne peuvent être utilisées que dans le cadre de la protection contre les atteintes aux personnes ou aux biens. Elles ne peuvent donner lieu à d'autres utilisations (Flückiger/Auer, *op. cit.*, p. 935).

L'art. 16 du règlement d'application de la loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles, du 21 décembre 2011 (RIPAD; RSGE A 2 08.01) complète l'art. 42 LIPAD. Il traite précisément de la planification (al. 1), la commission consultative de sécurité municipale (al. 2), l'interconnexion entre systèmes de surveillance (al. 3 et 4), l'inventaire (al. 5 et 6), les établissements scolaires (al. 7), la

surveillance du trafic routier (al. 8), la délégation à un tiers (al. 9) et les statistiques (al. 10 à 12).

3. Appréciation

Depuis son entrée en fonction, le 1^{er} janvier 2014, l'autorité a régulièrement été saisie de la question de l'installation de caméras de vidéosurveillance dans les déchetteries des communes genevoises.

A l'heure actuelle, selon l'interprétation littérale de la loi, les images de vidéosurveillance peuvent contribuer à l'établissement d'infractions commises, pour autant qu'il s'agisse d'infractions liées à la sécurité des personnes et des biens (agressions et déprédations). Or la surveillance de déchetteries n'a pas pour finalité de « *garantir la sécurité des personnes et des biens* ».

Le présent projet de loi entend précisément autoriser à l'art. 42 litt. b LIPAD, pour d'autres finalités, l'installation de caméras dans les points de collecte communaux, lesquelles caméras seraient régies par les mêmes règles que celles prévalant pour les caméras autorisées à la lettre a.

Les Préposés rappellent que, récemment, le même Département du territoire avait requis leur avis sur un projet de loi sur les déchets, particulièrement sur l'art. 49 al. 1 visant l'utilisation d'enregistrements de vidéosurveillance dans le constat d'infractions. Ce projet envisageait notamment que les vues ou enregistrements vidéos des installations des communes dans leurs déchetteries pourraient constituer cas échéant des éléments probants pour prononcer des sanctions (voire pour dénoncer les infractions aux autres autorités compétentes). Dans leur avis du 8 octobre 2020 (<https://www.ge.ch/ppdt/doc/documentation/Avis-8-octobre-2020.pdf>), les Préposés avaient estimé que ladite norme ne constituait pas une base légale suffisante à l'installation de systèmes de vidéosurveillance dans un autre but que celui prévu par l'art. 42 al. 1 litt. a LIPAD et qu'une telle finalité pour de la vidéosurveillance n'était pas souhaitable, vu l'atteinte portée aux droits fondamentaux.

Dans le cadre d'un survol de certaines législations cantonales romandes en la matière, les Préposés constatent que les cantons de Vaud et de Fribourg prévoient des bases légales (art. 22 et suivants de la loi sur la protection des données personnelles, LPrD, RSVD 172.65 et loi sur la vidéosurveillance, LVid, RSFR 17.3) permettant l'installation de systèmes de vidéosurveillance dissuasive afin d'éviter la perpétration d'infractions et/ou de contribuer à la poursuite et à la répression d'infractions, sans que lesdites infractions ne soient spécifiquement mentionnées. Toutefois, ces cantons prévoient un système d'autorisation (ou d'autorisation cadre) pour l'installation de systèmes de vidéosurveillance. Le canton de Neuchâtel connaît également la vidéosurveillance de certains « éco-point » dont les règlements ont fait l'objet d'une consultation auprès du Préposé cantonal (https://www.ppdt-june.ch/fr/Documentation/Index/Videosurveillance/Cantons/Videosurveillance-pour-le-canton-de-Neuchatel.html#bases_legales).

Les Préposés ont pleinement conscience des problèmes posés par des personnes peu scrupuleuses qui déposent des déchets non triés ou non autorisés, parfois en dehors des horaires indiqués.

Ils relèvent de la sorte qu'il y a un intérêt public à garantir la salubrité publique et le respect des horaires des dépôts, notamment en poursuivant les infractions commises le cas échéant. La modification permettrait ainsi d'atteindre le but voulu, à savoir le respect des lieux, du voisinage, de l'environnement et du règlement sur la salubrité et la tranquillité

publiques (RSTP; RSGE E 4 05 03), lequel précise à son article 6 qu'il est interdit de jeter ou d'abandonner sur le domaine public: des sachets, bouteilles, canettes et autres emballages de tout tri; des restes de repas; des journaux et autres imprimés; des débris et autres résidus de toute sorte; des ordures, immondices et autres détritrus de tout tri.

Cela étant, cet intérêt public doit néanmoins être mis en balance avec l'atteinte à la liberté personnelle intrinsèque à toute installation de vidéosurveillance.

A cet égard, les Préposés sont réticents à l'idée que soient élargies les finalités prévues par l'art. 42 al. 1 litt. a LIPAD qui ont trait à la sécurité publique. En effet, l'intérêt public à la mise en place de systèmes de vidéosurveillance pour garantir la salubrité publique dans les déchetteries communales et les points de collecte des déchets communaux leur paraît céder le pas à l'intérêt privé que représente la liberté de mouvement. Ils se montrent ainsi défavorables à un élargissement des finalités prévues pour la vidéosurveillance. L'exposé des motifs relève d'ailleurs que cette solution « *est manifestement la moins humaine, mais la plus économique et la plus rationnelle* ».

Si le législateur décidait néanmoins d'adopter ledit projet de modification, les Préposés considèrent que l'art. 42 al. 1 litt. b LIPAD constituerait la base légale idoine et suffisante. Au surplus, un système d'autorisation préalable ne serait pas nécessaire, car le législateur y avait expressément renoncé lors de l'adoption de la LIPAD (MGC 2005-2006 X A 8507).

Au vu de ce qui précède, les Préposés émettent un avis défavorable au projet de nouvel art. 42 al. 1 litt. b LIPAD.

Les Préposés remercient le Département du territoire de les avoir consultés et se tiennent à disposition pour le surplus.

Stéphane Werly
Préposé cantonal

Joséphine Boillat
Préposée adjointe