



## **Projet de loi sur les déchets (Ldéchets; RSGE L 1 21)**

**Avis du 22 mars 2022**

---

**Mots clés:** limitation et élimination des déchets, écopoints, vidéosurveillance, établissement des infractions, enregistrement

---

---

**Contexte:** En date du 16 mars 2022, 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 loi sur les déchets (PL 12993) présenté par le Conseil d'Etat et déposé le 23 juin 2021. Le texte a notamment pour objectif d'offrir aux autorités le cadre légal nécessaire à une répression efficace des contraventions. Pour cela, le Département du territoire souhaite que soit autorisée l'installation de systèmes de vidéosurveillance à des fins de poursuites d'infractions et que les constatations d'infractions puissent se fonder sur des enregistrements de vidéosurveillance. L'avis du Préposé cantonal est requis sur ces deux modifications du texte initial.

---

---

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

---

### **1. Caractéristiques de la demande**

En date du 8 octobre 2020, le Préposé cantonal s'est déjà prononcé, à la requête du Département du territoire, dans le cadre du projet de loi sur les déchets, en particulier concernant une disposition visant l'utilisation d'enregistrements de vidéosurveillance dans le constat d'infractions (<https://www.ge.ch/document/26195/telecharger>).

Le 28 juin 2021, le Préposé cantonal a rédigé un avis sur un projet de modification de la LIPAD (PL 12984: *Pour la préservation de la tranquillité et la salubrité publiques dans et autour des installations communales de gestion des déchets*) déposé le 15 juin 2021 par des députés du Grand Conseil visant à 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 (<https://www.ge.ch/document/26196/telecharger>). Le Préposé cantonal a été auditionné sur ce texte par la Commission judiciaire et de la police du Grand Conseil le 2 décembre 2021.

Présentement, par la plume de sa secrétaire générale adjointe, le Département du territoire explique que, dans le cadre de l'examen du PL 12984 par la Commission législative du Grand Conseil, les députés ont finalement décidé de modifier le projet de loi sur les déchets (PL 12993), en cours d'examen par la Commission environnement et agriculture (laquelle traitera du PL 12984 dans le cadre de l'examen du PL 12993). Une majorité de députés souhaiteraient pouvoir introduire la vidéosurveillance dans les écopoints et pouvoir sanctionner les comportements inadéquats. De la sorte, le Département du territoire entend proposer l'introduction d'un art. 51 al. 4 et reprendre telle quelle la formulation autrefois consacrée à l'art. 49 al. 1 à l'art. 53 al. 1 :

#### Art. 51 Amendes administratives

<sup>4</sup> *L'installation de systèmes de vidéosurveillance à des fins de poursuites d'infractions est autorisée. Les conditions sont régies par la loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles, du 5 octobre 2001.*

#### Art. 53 Constat et dénonciation des infractions

<sup>1</sup> *Les contraventions sont constatées par les agentes et agents de la force publique et toutes autres personnes ayant mandat de veiller à l'observation de la loi. Les constatations peuvent se fonder sur des enregistrements de vidéosurveillance.*

## 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:

<sup>1</sup> *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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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<sup>er</sup> janvier 2014, l'autorité a régulièrement été saisie de la question de l'installation de caméras de vidéosurveillance dans les déchetteries des communes genevoises.

Dans son avis du 8 octobre 2020 précité, les Préposés s'étaient prononcés (défavorablement) sur le projet d'art. 49 al. 1, repris présentement dans les mêmes termes à l'art. 53 al. 1 : « *Les Préposés relèvent qu'il y a certes un intérêt public à poursuivre les infractions à la loi sur les déchets, lequel doit néanmoins être mis en balance avec l'atteinte à la liberté personnelle intrinsèque à toute installation de vidéosurveillance. Ils sont toutefois réticents à élargir les finalités prévues par l'art. 42 al.1 let a LIPAD qui ont trait à la sécurité publique. En effet, l'intérêt public à la mise en place de systèmes de vidéosurveillance pour constater des infractions à la loi sur les déchets 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. En outre, si le législateur devait en décider autrement, les Préposés considèrent que l'art. 49 al. 1 du projet de loi sur les déchets est une base légale insuffisamment détaillée en l'état. Il conviendrait d'ajouter une disposition précisant que l'installation de systèmes de vidéosurveillance à des fins de poursuites d'infractions en lien avec la loi sur les déchets est autorisée. La loi sur les déchets devrait au surplus se référer aux autres conditions posées par la LIPAD, par exemple par renvoi à cette loi qu'il conviendrait de mentionner expressément. Par ailleurs, les Préposés considèrent que le délai de conservation de 7 jours prévu par l'art. 42 al. 2 LIPAD devrait être sensiblement raccourci. Ils ne préconisent pas nécessairement un système d'autorisation préalable, car le législateur y avait expressément renoncé lors de l'adoption de la LIPAD (MGC 2005-2006 X A 8507) ».*

Dans son avis du 28 juin 2021 susmentionné, les Préposés s'étaient montrés 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, pour eux, 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 paraissait céder le pas à l'intérêt privé que représente la liberté de mouvement.

Les Préposé rappellent, dans le cadre d'un survol de certaines législations cantonales romandes en la matière, 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 « écopoints » dont les règlements ont fait l'objet d'une consultation auprès du Préposé cantonal ([https://www.ppd-june.ch/fr/Documentation/Index/Videosurveillance/Cantons/Videosurveillance-pour-le-canton-de-Neuchatel.html#bases\\_legales](https://www.ppd-june.ch/fr/Documentation/Index/Videosurveillance/Cantons/Videosurveillance-pour-le-canton-de-Neuchatel.html#bases_legales)).

Si les Préposés ont pleinement conscience que les infractions à la Ldéchets doivent être poursuivies afin de satisfaire les objectifs de la loi, ils réitèrent leur réticence exprimée lors des deux précédents avis.

Cela étant, si le PL 12993 devait être adopté, ils constatent avec satisfaction que les remarques qui avaient été faites dans leur avis du 8 octobre 2020 ont été prises en compte. Ainsi, l'art. 53 al. 4 précise que l'installation de systèmes de vidéosurveillance à des fins de poursuites d'infractions est autorisée, aux conditions de la LIPAD.

S'agissant du PL 12984, les Préposés considèrent que l'art. 42 LIPAD constituerait la base légale idoine et suffisante (ajout d'une nouvelle finalité). 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).

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