



Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil à l'appui d'un projet de loi sur la vidéosurveillance des installations de l'État

(du 26 mars 2018)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RÉSUMÉ

Plusieurs bâtiments et autres installations de l'État sont exposés, en raison de leur emplacement, de la rareté de leur fréquentation ou encore de leur valeur, à des dommages à la propriété, vols par effraction ou autres comportements illicites entraînant des préjudices.

Diverses installations sont par ailleurs laissées à la libre disposition des usagers, hors la présence de tout personnel de l'État.

Pour ces motifs, il est apparu nécessaire de doter certaines installations d'un équipement de vidéosurveillance, afin de pouvoir identifier les auteurs d'infractions commises sur ces dernières, ou pouvoir venir en aide à leurs usagers, en l'absence de personnel présent en permanence.

Or, conformément à l'article 47, lettre b de la Convention concernant la protection des données et la transparence dans les cantons du Jura et Neuchâtel (CPDT-JUNE), du 9 mai 2012, un système de vidéosurveillance ne peut être installé que si une base légale l'autorise.

1. INTRODUCTION

Plusieurs bâtiments de l'État ont fait l'objet, ces derniers temps, de déprédations, voire de vols par effraction. Les bâtiments du Service informatique de l'Entité neuchâteloise (SIEN) sont particulièrement exposés. On peut également citer les parkings où se trouvent stationnés des véhicules de l'État ou encore des bâtiments relativement isolés, voire peu fréquentés, qui peuvent constituer des cibles idéales pour les auteurs de déprédations de tous types.

Il apparaît, dans ces cas, que seule une vidéosurveillance est à même de permettre à la police d'identifier l'auteur du délit, respectivement de le dissuader de commettre son méfait, dès lors que la présence d'un système de vidéosurveillance doit obligatoirement être signalée de manière claire. Dans certains cas également, seul un système de vidéosurveillance peut permettre de venir en aide à temps si l'utilisateur d'une installation est en difficulté.

2. NÉCESSITE D'UNE LOI

Aux termes de l'article 47, lettre b de la Convention concernant la protection des données et la transparence dans les cantons du Jura et de Neuchâtel (CDPT-JUNE) du 9 mai 2012¹, une entité visée par la convention ne peut installer un système de vidéosurveillance que si une base légale le prévoit expressément, tel le projet de loi qui est présenté avec le présent rapport.

3. PÉRIMÈTRE DE LA LOI ET PRINCIPE DE PROPORTIONNALITÉ

La vidéosurveillance réglementée par la loi proposée ne vise pas à surveiller des espaces publics dans le but d'assurer la sécurité des personnes, ni des locaux de services de l'État dans le but d'éviter des agressions commises sur ses employés.

En effet, un système de vidéosurveillance doit respecter strictement le principe de proportionnalité : il doit être suffisant et à même d'atteindre le but visé.

Or la seule présence d'une caméra de vidéosurveillance n'est pas propre à éviter des violences commises sur des employés ni à les faire cesser². Pour ce faire, il faudrait que les images soient visionnées en direct et en permanence pour permettre à la police d'intervenir à temps, ce qui est en pratique impossible ou requiert des moyens disproportionnés. Dans la mesure où une intervention de la police ou d'un agent de sécurité doit être provoquée par un appel téléphonique ou le déclenchement d'une alarme, un système de vidéosurveillance n'est pas suffisant pour assurer la sécurité des personnes concernées et, partant, ne répond pas à l'exigence de proportionnalité. Pour ce motif et en l'absence de possibilité de compléter le dispositif, il a été renoncé à inclure la vidéosurveillance d'espaces publics ou de locaux où travaillent des employés de l'État, dans le but d'assurer leur sécurité. Cette dernière poserait en effet des problèmes de protection de la sphère privée des employés, qui ne sauraient être filmés en permanence (tel-le par exemple, un-e réceptionniste) sans atteinte à leurs droits de la personnalité. En outre, il ne saurait être question, a fortiori, de surveiller le personnel lui-même.

Certes, la vidéosurveillance d'installations de l'État peut avoir pour conséquence que des personnes non concernées sont filmées. Des mesures sont toutefois prévues par la loi pour éviter que ces personnes ne soient reconnaissables.

Sachant que, si les exigences de la CPDT-JUNE sont remplies, les communes pourraient vouloir installer un système de vidéosurveillance à d'autres fins que celles prévues par la loi qui vous est proposée (et sachant que plusieurs communes ont déjà adopté une réglementation en ce sens), il a été renoncé à les inclure dans le champ d'application du projet de loi. Il en va également du respect de l'autonomie laissée aux communes dans ce domaine.

¹ RSN 150.30

² A ce propos: Vidéosurveillance et risques dans l'espace à usage public: représentations des risques, régulation sociale et liberté de mouvement- Travaux du Centre d'étude, de technique et d'évaluation législative (CETEL), no 55, octobre 2006, Universités de Fribourg et de Genève, p. 76, n. 7.3.1.1, <http://www.unige.ch/droit/cetel/recherches/videosurveillance/travauxCETEL55.pdf>

Cela étant, le projet de loi n'exclut pas la mise en place d'un système de vidéosurveillance à d'autres fins que celles prévues par la présente loi, pour autant qu'une autre base légale, conforme à la CPDT-JUNE, le permette.

4. COMMENTAIRE ARTICLE PAR ARTICLE

Article premier (champ d'application)

Le champ d'application (c'est-à-dire le cercle des personnes et entités autorisées à installer un système de vidéosurveillance aux conditions prévues par le projet de loi) s'étend aux établissements autonomes de l'État, mais également aux entités et personnes qui assument l'exécution de tâches déléguées par l'État, et partant bénéficiant de subventions de l'État. Il est ainsi paru opportun de prévenir des déprédations ou de permettre d'en identifier les auteurs également lorsqu'elles sont commises au préjudice de ces entités, dès lors que l'État les finance en tout ou partie.

Cela permettra également à certains établissements (EMS, hôpitaux) d'installer une vidéosurveillance non pas de leurs résidents ou patients eux-mêmes, mais des locaux accessibles à ces derniers hors surveillance du personnel. Elle permettra ainsi une intervention rapide du personnel en cas d'accident (par exemple, un résident d'EMS se brise le col du fémur, chute, et perd connaissance alors qu'il se trouve dans une partie du bâtiment peu fréquentée, hors la présence de personnel). Une vidéosurveillance des chambres des résidents ou des patients est en revanche implicitement exclue par la présente loi (cf. commentaire suivant).

L'alinéa 2 réserve toutefois la législation spéciale autorisant l'exploitation d'un système de vidéosurveillance à d'autres fins que celles prévues par la présente loi. Ainsi la loi sur l'Université (LUNE), du 2 novembre 2016, autorise-t-elle en ses articles 96 et 97 une vidéosurveillance à des fins en partie différentes de celles prévues par la présente loi, notamment en raison de la fréquentation de ses bâtiments jusqu'à des heures tardives, hors la présence du personnel, afin de prévenir des risques qui ne peuvent être écartés autrement. Or les bâtiments visés par le projet de loi ci-joint ne sont pas susceptibles d'être fréquentés par le public hors des heures d'ouverture des services concernés. La réserve de l'alinéa 2 permet ainsi de tenir compte de ces cas particuliers, qui devront bien évidemment être réglementés conformément aux exigences de la CPDT-JUNE.

Art. 2 (buts de la vidéosurveillance)

Compte tenu de l'atteinte potentielle aux droits de la personnalité des personnes pouvant apparaître dans le champ de vision des caméras, la finalité de la vidéosurveillance doit être clairement spécifiée dans la loi. Ainsi, tout usage de la vidéosurveillance s'écartant des buts visés par la loi serait illicite : de telles images ne pourraient pas, notamment, être utilisées dans le cadre d'une procédure qui ne viserait pas à identifier ou sanctionner les auteurs d'actes illicites à l'encontre d'installations de l'État.

Comme mentionné dans le commentaire précédent une loi spéciale peut autoriser l'exploitation d'une vidéosurveillance dans d'autres buts que ceux autorisés par la présente loi. À défaut, la présente loi s'applique. Il en ira de même si la loi spéciale n'entend pas régler ce que la présente loi règle déjà : cette dernière pourra s'appliquer à la vidéosurveillance d'installations au sens de l'article 3, moyennant que la loi spéciale y renvoie.

Art. 3 (zones de vidéosurveillance)

La définition des zones filmées est étroitement liée aux buts de la vidéosurveillance et précise ainsi ce que la loi entend par « installations ». Les lettres a) et b) de cette disposition n'appellent pas de commentaire particulier. La lettre c) concerne notamment les radars, mais pourrait concerner d'autres installations de surveillance ou de régulation de la circulation routière risquant des déprédations (passages à niveaux, feux, panneaux de signalisation etc.).

La lettre d) vise des installations qui présentent une certaine valeur et/ou qui sont les cibles régulières d'actes malveillants. Ces installations étant dans la plupart des cas propriétés des communes, l'article 3 lettre d) trouvera peu de cas d'application.

Art. 4 (proportionnalité)

Une vidéosurveillance doit répondre strictement à l'exigence de proportionnalité. Ainsi, si une autre mesure permet d'atteindre le même but sans coûts disproportionnés et sans atteinte potentielle aux droits de la personnalité (ou une atteinte moindre que celle découlant d'une vidéosurveillance), elle devra être préférée.

Pour ce motif et conformément à l'article 48 CPDT-JUNE, le Préposé à la protection des données et à la transparence (ci-après: « le PPDT ») doit être consulté avant toute installation d'un système de vidéosurveillance. L'entité devra éviter d'installer un tel système si elle n'a pu démontrer qu'elle respectait le principe de proportionnalité, au risque de provoquer une intervention ultérieure du PPDT.

Art. 5 (entité responsable)

Conformément à l'article 49 CPDT-JUNE, la base légale qui autorise la vidéosurveillance doit désigner l'entité qui veillera au respect des règles applicables et prendra les mesures nécessaires à la protection des données que constituent les images captées. Il s'agit de l'entité qui exploitera les images. Ainsi et par exemple, l'entité responsable d'une vidéosurveillance installée sur le site du Service cantonal des automobiles et de la navigation sera le SCAN lui-même, puisque c'est cette entité qui aura fait installer la vidéosurveillance et en utilisera (exploitera) les images. Il importe peu à cet égard que, en pratique, ce soit une autre entité de l'État qui exécute les mesures nécessaires ou qu'*in fine* les images seront transmises à la police en vue ou dans le cadre d'une procédure pénale : il incombera toujours à l'entité qui décide de procéder à la vidéosurveillance de ses installations de veiller au respect de la CPDT-JUNE et de la présente loi.

Art. 6 (sécurité des données)

La sécurité des données que constituent les images captées se présente sous deux aspects:

- pour les images enregistrées ou en cours d'enregistrement : le nombre de personnes habilités à y accéder au sein de l'entité responsable doit être limité au minimum nécessaire, compte tenu de la finalité de la vidéosurveillance, qui n'exige nullement que plusieurs personnes y accèdent. La journalisation des accès permet de vérifier le respect de cette exigence, de même que le moment auquel il a été accédé aux images.
- pour les données transmises par les caméras au support qui les enregistre : il s'agit d'éviter tout accès illicite au réseau par lequel ces données sont transmises, un réseau wi-fi notamment.

Art. 7 (traitement des données)

Compte tenu du but très précis de la vidéosurveillance autorisée par le projet de loi, les images ne sauraient être accessibles en tout temps et dans leur intégralité. Elles ne peuvent l'être qu'en vue d'atteindre l'un des buts mentionnés à l'article 2. Pour éviter tout abus, les images doivent être floutées. Ce n'est qu'en cas de commission d'infraction que les images pourront alors être défloutées pour identifier l'auteur. Pour les mêmes motifs, les parties de l'image qui ne représentent pas l'installation surveillée ne pourront pas être défloutées, à moins que cela constitue le seul moyen d'identifier l'auteur de l'infraction.

Dans la mesure où une installation de vidéosurveillance peut assurer la sécurité des utilisateurs d'une installation sans qu'il ne soit nécessaire de les identifier, les images devront également être floutées.

Art. 8 (communication des données)

Cette disposition autorise la transmission des images aux autorités judiciaires (ministère public, tribunaux) ainsi qu'aux autorités administratives (police), ce qui peut sembler aller de soi au regard du but de la loi. Mais *a contrario* elle exclut également la transmission à d'autres autorités, ou dans un autre but que celui auquel est destinée l'installation de vidéosurveillance en question.

Ainsi, les données d'une vidéosurveillance destinée à assurer la sécurité des usagers d'une installation ne pourraient être communiquées dans le but d'identifier l'auteur d'une infraction que le système aurait incidemment filmée, hormis en cas d'infractions graves (homicide intentionnel ou par négligence, lésions corporelles graves, viol ou contrainte sexuelle, etc.).

Art. 9 (information)

Cette disposition reprend et rappelle une exigence de la CPDT-JUNE, formulée à son article 51 CPDT.

Art. 10 (horaire de fonctionnement)

Cette disposition découle du principe de proportionnalité. Si un système de vidéosurveillance peut devoir être actif 24 heures sur 24 lorsqu'il s'agit de surveiller une installation de l'État très peu fréquentée par son personnel, on ne peut en revanche justifier de la même manière un fonctionnement aussi étendu d'une installation de vidéosurveillance filmant un bâtiment de l'État très fréquenté à certaines heures.

Art. 11 (durée de conservation des images)

L'article 50 al. 1 CPDT-JUNE prévoit qu'en principe les images ne sont conservées que 96 heures ; l'alinéa 2 de cette disposition autorise toutefois la conservation jusqu'à 4 mois, si le but de l'installation le rend nécessaire. Or il arrive qu'une infraction ne soit découverte que plusieurs semaines après qu'elle a été commise. Aussi, il est proposé d'allonger la durée prévue par la CPDT-JUNE à 30 jours, tout en laissant la possibilité pour le Conseil d'État de prolonger ce délai, si cela est indispensable pour que la vidéosurveillance puisse atteindre son but. En effet, comme expliqué plus haut au sujet de l'article 3, la vidéosurveillance peut porter sur des installations isolées et très peu fréquentées et, dans ces cas, conserver les données 30 jours pourrait ne pas suffire.

Bien que le champ d'application de la présente loi concerne également les entités autonomes ou délégataires de tâches de l'État, le Conseil d'État ne peut autoriser pour ces entités une conservation plus longue que celle prévue par la loi, dès lors qu'elles ne

lui sont pas subordonnées. Dans ces cas-là, les entités concernées doivent consulter le PPDT et motiver leur choix.

Art. 12 (durée d'utilisation de la vidéosurveillance)

Comme l'exploitation d'une installation de vidéosurveillance doit respecter strictement le principe de proportionnalité, il y a lieu d'en évaluer régulièrement la pertinence. Ainsi et par exemple, si une installation de vidéosurveillance n'a pas permis d'identifier les auteurs de plusieurs infractions commises sur la même installation, la question de son utilité peut se poser sérieusement.

5. CONSULTATION

Les entités qui ont répondu à la consultation sont toutes favorables au projet de loi. Certaines auraient souhaité une extension de son champ d'application, voire la levée de certaines contraintes techniques. Il n'est toutefois pas possible de satisfaire ce souhait sans violer la CPDT-JUNE, et en particulier le principe de proportionnalité dont elle impose le respect.

6. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES, SUR LE PERSONNEL ET LA RÉFORME DE L'ÉTAT

L'adoption de la loi n'entraînera, en elle-même, aucune conséquence ni financière, ni sur le personnel, ni sur les réformes de l'État.

Certes, le floutage des images enregistrées entraîne-t-il un coût supplémentaire par rapport à un système de vidéosurveillance permettant une surveillance en direct, sans conservation des images. Il s'agit toutefois d'une exigence découlant de la CPDT-JUNE, eu égard au but de la vidéosurveillance et du fait que les images sont conservées. Ce coût ne sera toutefois engagé que sur décision de l'entité qui souhaite exploiter une telle vidéosurveillance. La loi ne prévoit nullement l'usage généralisé d'une telle vidéosurveillance, et n'entraîne ainsi aucune conséquence financière; ces dernières découleront de la volonté, cas échéant, des entités visées de se doter d'une telle installation.

7. CONFORMITÉ AU DROIT SUPÉRIEUR

Le projet de loi est conforme au droit supérieur, soit la CPDT-JUNE. Le Préposé à la protection des données et à la transparence a supervisé sa rédaction et l'a validé.

8. SOUMISSION AU RÉFÉRENDUM

La présente loi est soumise au référendum facultatif conformément à l'article 42, alinéa 3 lettre a de la Constitution.

9. VOTE DU GRAND CONSEIL

La présente loi n'entraînant pas de dépenses et n'ayant pas d'incidence sur les recettes fiscales, elle doit être adoptée, cas échéant, à la majorité simple des membres du Grand Conseil.

Veillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 26 mars 2018

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
L. FAVRE

La chancelière,
S. DESPLAND

Loi sur la vidéosurveillance des installations de l'État

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu la Convention intercantonale relative à la protection des données et à la transparence dans les cantons du Jura et de Neuchâtel (CPDT-JUNE), du 9 mai 2012³ ;

sur la proposition du Conseil d'État, du 26 mars 2018,

décrète :

Champ
d'application

Article premier ¹La présente loi règle la vidéosurveillance des installations :

- a) de l'État ;
- b) des établissements de droit public cantonaux ;
- c) des personnes physiques et morales et des groupements de personnes de droit privé qui accomplissent des tâches d'intérêt public ou déléguées par l'État ;
- d) des institutions, établissements ou sociétés de droit privé ou de droit public cantonal dans lesquels l'État ou un établissement de droit public cantonal dispose au moins d'une participation majoritaire, dans la mesure où ils accomplissent des tâches d'intérêt public.

²Demeure réservée la législation spéciale régissant la vidéosurveillance au sein des entités mentionnées à l'alinéa 1.

Buts de la
vidéosurveil-
lance

Art. 2 La vidéosurveillance au sens de la présente loi a pour buts :

- a) de prévenir la commission d'infractions contre des installations appartenant à l'une des entités mentionnées à l'article premier ou placées sous sa responsabilité ;
- b) d'apporter des moyens de preuves en cas d'infraction contre ces installations ;
- c) d'assurer la sécurité des utilisateurs de l'installation surveillée ;
- d) d'assurer une aide aux utilisateurs de l'installation surveillée en cas de problèmes techniques.

Zones de
vidéosur-
veillance

Art. 3 Les zones pouvant faire l'objet d'une vidéosurveillance sont :

- a) les bâtiments, locaux, chantiers et autres espaces intérieurs ou extérieurs, ainsi que leur accès ;
- b) les installations sportives (notamment stade de football, piscine, patinoire) et leurs dépendances ;
- c) les installations techniques, y compris celles destinées à régler et surveiller la circulation routière ;
- d) les installations disposées dans les espaces publics (notamment mobilier, jeux, œuvres d'arts, signalisation, automates).

³ RSN 150.30

Proportion- nalité	<p>Art. 4 ¹La vidéosurveillance ne peut être mise en œuvre que s'il n'est pas possible d'atteindre autrement et sans frais disproportionnés l'un des buts mentionnés à l'article 2.</p> <p>²L'entité qui souhaite mettre en service une installation de vidéosurveillance doit au préalable consulter le préposé à la protection des données et à la transparence (ci-après: « le PPDT ») et veiller au respect de ses recommandations.</p>
Entité responsable	<p>Art. 5 ¹L'entité qui exploite les images est maître du fichier des enregistrements effectués à l'aide de l'installation de vidéosurveillance.</p> <p>²L'entité responsable :</p> <p>a) prend les mesures nécessaires pour prévenir le traitement illicite des images captées ;</p> <p>b) s'assure du respect des mesures de sécurité et des dispositions en matière de protection des données ;</p> <p>c) reçoit et instruit les demandes d'accès aux enregistrements et traite les contestations relatives à la vidéosurveillance.</p>
Sécurité des données	<p>Art. 6 ¹Des mesures de sécurité appropriées sont prises afin d'éviter tout traitement illicite des données. En particulier, l'accès aux données enregistrées et aux installations qui les contiennent doit être limité.</p> <p>²Un système de journalisation de l'accès aux données permet de contrôler les accès aux images.</p> <p>³Pour le surplus, le Conseil d'État édicte les mesures de sécurité appropriées.</p>
Traitement des données	<p>Art. 7 ¹Toute nouvelle installation de vidéosurveillance doit permettre le floutage des images et leur transmission sécurisée.</p> <p>²Les images enregistrées ne peuvent être visionnées qu'en cas de déprédation, d'agression ou d'accident. Elles ne peuvent être traitées que pour atteindre les buts fixés à l'article 2.</p> <p>³Outre la police, seules les personnes désignées par le Conseil d'État sont autorisées à visionner les images permettant d'identifier le-s responsable-s de l'infraction constatée et rendre nettes les images. Les parties d'images qui dépassent le périmètre fixé ne peuvent être rendues nettes.</p> <p>⁴L'entité responsable tient à jour une liste des personnes autorisées à visionner les images enregistrées et la soumet au PPDT.</p>
Communi- cation des données	<p>Art. 8 La communication des images est autorisée auprès de toute autorité judiciaire ou administrative, dans le but de dénoncer des actes constitutifs d'infractions qui auraient été constatés sur site.</p>
Information	<p>Art. 9 ¹Les caméras doivent être parfaitement visibles.</p> <p>²Des panneaux d'information clairs et visibles informent les personnes qu'elles se trouvent dans une zone de vidéosurveillance.</p> <p>³Ces panneaux indiquent en outre la base légale sur laquelle se fonde la vidéosurveillance et précisent quelle est l'entité responsable.</p>
Horaire de fonctionnement	<p>Art. 10 Le maître du fichier fixe l'horaire de fonctionnement d'une installation avant de consulter le PPDT conformément à l'article 4, alinéa 2.</p>

Durée de conservation

Art. 11 ¹Les images peuvent être conservées durant 30 jours.

²Le Conseil d'État peut prévoir une durée de conservation plus longue pour les zones surveillées appartenant à l'État.

³Le PPDT doit être consulté par l'entité responsable avant toute prolongation de la conservation d'images de zones surveillées n'appartenant pas à l'État.

Durée d'utilisation de la vidéosurveillance

Art. 12 ¹La nécessité de la vidéosurveillance fait l'objet d'une réévaluation tous les cinq ans par l'entité responsable. Elle informe le PPDT de manière motivée sur son intention de poursuivre, ou non, la vidéosurveillance.

²L'entité responsable privilégie le moyen de surveillance provoquant le moins possible d'atteinte à la personnalité, disponible sur le marché au moment de son évaluation et correspondant aux progrès de la technologie, pour autant que l'installation ou son changement n'entraîne pas des coûts disproportionnés.

Référendum facultatif

Art. 13 La présente loi est soumise au référendum facultatif.

Publication et entrée en vigueur

Art. 14 ¹Le Conseil d'État fixe la date de l'entrée en vigueur de la présente loi.

²Il pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

Le président,

La secrétaire générale,