

BGer 1C 315/2009 vom 13. Oktober 2010

Bundesgericht, 2010-10-13, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_315_2009

FR: TF 1C 315/2009 du 13 octobre 2010

IT: TF 1C 315/2009 del 13 ottobre 2010

Regeste

ordonnance sur l'utilisation d'appareils de vidéosurveillance, contrôle abstrait | Droit fondamental

Erwägungen

E. 1

Le recours en matière de droit public est ouvert contre les actes normatifs cantonaux (art. 82 let. b LTF). Dans le canton de Berne, seuls les actes législatifs communaux peuvent faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal administratif (art. 74 de la loi cantonale du 23 mai 1989 sur la procédure et la juridiction administratives [LPJA; RSB 155.21], cf. arrêt 1C_140/2008 du 17 mars 2009 consid. 1.1). L'acte attaqué ne pouvant être contesté par un recours cantonal, le recours en matière de droit public est directement ouvert (art. 87 al. 1 LTF).

E. 1.1

L' art. 89 al. 1 LTF confère la qualité pour former un recours en matière de droit public à quiconque a pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou a été privé de la possibilité de le faire (let. a), est particulièrement atteint par la décision ou l'acte normatif attaqué (let. b) et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (let. c). Lorsque l'acte attaqué est un acte normatif, l'intérêt personnel requis peut être simplement virtuel; il suffit qu'il existe un minimum de vraisemblance que le recourant puisse se voir un jour appliquer les dispositions contestées. Un intérêt de fait est suffisant (ATF 134 I 269 consid. 2.1 non publié; 133 I 286 consid. 2.2 p. 290). En l'occurrence, les recourants Blaise Kropf et Irène Marti Anliker sont domiciliés dans le canton de Berne, où ils fréquentent nécessairement des lieux publics. Ils sont donc susceptibles d'être l'objet des mesures de vidéosurveillance instituées par la disposition critiquée, de sorte qu'il y a lieu d'admettre qu'ils ont la qualité pour recourir. Dans ces conditions, la question de la qualité pour agir des deux partis politiques recourants peut demeurer indécise.

E. 1.2

Selon l' art. 101 LTF , le recours contre un acte normatif doit être interjeté dans un délai de 30 jours à compter de sa publication selon le droit cantonal. Selon l'art. 6 de la loi du 18 janvier 1993 sur les publications officielles (LPO; RSB 103.1), les actes législatifs - en particulier les ordonnances du Conseil-exécutif - sont publiés dans le Recueil officiel des lois bernoises. Cette publication étant intervenue le 17 juin 2009 et le présent recours ayant été déposé le 8 juillet 2009, le délai de l' art. 101 LTF est respecté. Il y a donc lieu d'entrer en matière.

E. 2

Les recourants se plaignent en premier lieu de l'absence de base légale suffisante. Ils soutiennent que les mesures de vidéosurveillance litigieuses causent une atteinte importante à la sphère privée et qu'elles nécessitent une base légale claire. Selon eux, l'art. 51a LPol ne satisfait pas à cette exigence.

E. 2.1

Le degré de l'atteinte causée par la vidéosurveillance en temps réel aux droits fondamentaux est une question qui n'a pas été tranchée de manière définitive. Certains auteurs estiment que la vidéosurveillance simple - sans enregistrement et sans traitement informatisé des données - ne porte en principe pas atteinte aux libertés en jeu (Alexandre Flückiger/Andreas Auer, *La vidéosurveillance dans l'oeil de la Constitution*, in PJA 2006 p. 924 ss, p. 933; Jean Ruegg et al., *Vidéosurveillance et risques dans l'espace à usage public*, Tavaux du CETEL n° 55, 2006, p. 53 et les références). Les mêmes auteurs considèrent cependant que le suivi en temps réel de l'enregistrement est un facteur aggravant de l'atteinte causée par celui-ci (Alexandre Flückiger/Andreas Auer, *op. cit.* p. 934; Jean Ruegg et al., *op. cit.*, p. 56). Selon la Cour européenne des droits de l'homme, la vidéosurveillance utilisée à des fins de sécurité dans un lieu public ne constitue pas en elle-même une atteinte à la vie privée au sens de l'art. 8 par. 1 CEDH, si les images ne sont pas enregistrées (arrêt CourEDH *Perry c/ Royaume-Uni* du 17 juillet 2003 § 38 ss). Quant au Tribunal fédéral, il n'a pas eu l'occasion de se prononcer spécifiquement sur cette question. Il a certes considéré que la vidéosurveillance causait une atteinte au respect de la vie privée garanti par l'art. 13 Cst., mais uniquement dans le cas particulier d'un détective privé utilisant la vidéo pour surveiller un bénéficiaire de prestations d'une assurance sociale (ATF 129 V 323 consid. 3.3.3 p. 324 ss) ou celui d'un employeur qui ferait filmer ses employés (ATF 130 II 425 consid. 6.2 p. 445). Les autres cas examinés par la Cour de céans portaient surtout sur l'enregistrement et la conservation des images et non sur la surveillance en temps réel (ATF 136 I 87 consid. 8.1 p. 112; 133 I 77 consid. 3.2 p. 80 s. et les références; ATF 131 I 272 consid. 6.2 non publié).

E. 2.2

Dans les observations complémentaires déposées devant la Cour de céans, le Conseil-exécutif prétend quant à lui que la surveillance en temps réel, contrairement à l'enregistrement d'images, "ne présente pas une atteinte grave aux droits fondamentaux" si bien que l'on "peut même se demander si elle nécessite une base légale". Ce point de vue n'apparaît guère compatible avec la décision du Conseil-exécutif du 5 juin 2009, ordonnant la suspension de l'entrée en vigueur de l'art. 13 OVID pour tenir un débat sur la portée de l'art. 51a LPol. Il est en outre contredit par la volonté clairement affichée par le législateur de fonder la surveillance en temps réel sur une base légale, ainsi que par la doctrine cantonale, qui relève qu'une base légale formelle est nécessaire pour toute vidéosurveillance dissuasive (Markus Müller/ Ursula Wyssmann, *Polizeiliche Videoüberwachung*, in JAB 2005 p. 529 ss, p. 552). Au demeurant, 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. En définitive, comme les autres types de vidéosurveillance, la surveillance en temps réel cause une atteinte au respect de la vie privée, de sorte qu'elle doit reposer sur une base légale.

E. 2.3

Pour le surplus, il n'y a pas lieu en l'espèce d'examiner plus avant le degré de l'atteinte causée par la mesure de surveillance en cause. En effet, il ne se justifie pas de se prononcer sur la densité normative et la clarté de l'art. 51a LPol, car il ne s'agit pas en l'occurrence de procéder à un contrôle abstrait de cette disposition. La présente procédure concerne uniquement l'art. 13 OVID et la question litigieuse est celle de savoir si le Conseil-exécutif bernois pouvait, par le biais de l'ordonnance contestée, réglementer la vidéosurveillance en temps réel. Cette question se confond avec le grief relatif à la séparation des pouvoirs examiné ci-après.

E. 3

Invoquant la séparation des pouvoirs garantie par l'art. 66 Cst./BE, les requérants font grief au Conseil-exécutif d'avoir légiféré par voie d'ordonnance sur une matière qui aurait dû être réglée dans une loi adoptée par le Grand Conseil conformément à l'art. 74 Cst./BE.

E. 3.1

Aux termes de l'art. 66 al. 1 Cst./BE, les autorités sont organisées selon le principe de la séparation des pouvoirs. Selon l'art. 74 al. 1 Cst./BE, le Grand Conseil a la compétence d'édicter les lois et les décrets. L'art. 88 Cst./BE attribue des compétences législatives également au Conseil-exécutif, en particulier celle d'édicter les ordonnances "dans le cadre de la Constitution et de la législation" (al. 2). Du point de vue de la séparation des pouvoirs, la question qui se pose en l'espèce est donc celle de savoir si l'art. 13 OVID a été édicté dans le cadre de la législation sur la police ou si cette disposition règle un aspect de la vidéosurveillance qui sort de ce cadre. Il s'agit dès lors d'interpréter les dispositions de la loi sur la police consacrées à la vidéosurveillance, en particulier les art. 51a et 51b LPol, pour déterminer si elles peuvent fonder les mesures de surveillance en temps réel prévues par l'art. 13 OVID.

E. 3.2

La loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre. D'après la jurisprudence, il n'y a lieu de déroger au sens littéral d'un texte clair par voie d'interprétation que lorsque des raisons objectives permettent de penser que ce texte ne restitue pas le sens véritable de la disposition en cause. De tels motifs peuvent découler des travaux préparatoires, du but et du sens de la disposition, ainsi que de la systématique de la loi. Si le texte n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations de celui-ci sont possibles, il convient de rechercher quelle est la véritable portée de la norme, en la dégageant de tous les éléments à considérer, soit notamment des travaux préparatoires, du but de la règle, de son esprit, ainsi que des valeurs sur lesquelles elle repose ou encore de sa relation avec d'autres dispositions légales. Le Tribunal fédéral ne privilégie aucune méthode d'interprétation, mais s'inspire d'un pluralisme pragmatique pour rechercher le sens véritable de la norme (ATF 133 III 175 consid. 3.3.1 p. 178; 133 V 57 consid. 6.1 p. 61; 132 III 226 consid. 3.3.5 p. 237; 131 III 314 consid. 2.2 p. 315 s.).

E. 3.3

Les recourants se fondent sur une interprétation historique de l'art. 51a LPol, pour affirmer que cette disposition ne prévoit pas la surveillance en temps réel. Cette question n'était pas abordée par le Conseil-exécutif dans le rapport qu'il a présenté au Grand Conseil. Lors des débats du 4 septembre 2008 (Journal du Grand Conseil du 4 septembre 2008, p. 804 ss), le rapporteur de la commission compétente n'a pas fait état de discussions ayant porté sur ce point. Deux députés se sont ensuite exprimés sur le sujet, l'un excluant toute surveillance active et l'autre regrettant que la loi ne parle pas de surveillance en temps réel. Le membre du Conseil-exécutif en charge du dossier a quant à lui insisté sur le principe de la proportionnalité, en précisant qu'il ne s'agissait pas d'installer un Etat policier du type "Big Brother is watching you". Durant l'examen de détail de la loi, une députée a affirmé en substance qu'il ne s'agissait pas de mettre quelqu'un derrière chaque caméra en permanence et le rapporteur de la commission a déclaré qu'il ne s'agissait que d'enregistrement d'images et qu'il n'était pas question d'instaurer un "Big Brother". Enfin, juste avant le vote final, le représentant du Conseil-exécutif a insisté sur le caractère mesuré de la vidéosurveillance prévue par la loi sur la police. Ainsi, il ressort des discussions ayant précédé l'adoption de l'art. 51a LPol que la mise en oeuvre d'une vidéosurveillance en temps réel n'a pas été clairement envisagée sur la base de cette disposition. Cela étant, elle n'a pas non plus été expressément exclue par les intervenants. Si le souci d'éviter un état de type "Big Brother" a bien été exprimé, il apparaît que c'est surtout pour insister sur la proportionnalité et dissiper les craintes suscitées par la vidéosurveillance. En définitive, même si certains députés se sont exprimés plutôt contre la surveillance en temps réel et bien que les débats puissent éveiller certains doutes à cet égard, on ne saurait se fonder sur la seule interprétation historique de l'art. 51a LPol pour conclure que ce type de vidéosurveillance a été clairement exclu par le législateur cantonal.

E. 3.4

Une telle conclusion s'impose d'autant moins sur la base d'une interprétation littérale de la norme en cause. Certes, la surveillance en temps réel telle qu'elle est prévue par l'art. 13 OVID n'est pas citée expressément par l'art. 51a LPol, qui mentionne uniquement les "appareils d'enregistrement ou de transmission d'images" dans les lieux publics. Cette formulation est d'ailleurs reprise dans la version allemande de l'art. 51b LPol relatif aux bâtiments publics. On peut cependant comprendre que cette expression englobe la surveillance en temps réel. En effet, elle cite deux modes de surveillance qui paraissent distincts: les images sont soit enregistrées pour une analyse ultérieure, soit transmises d'un émetteur à un récepteur, sans être enregistrées. La notion de "transmission d'images" peut donc se comprendre comme une méthode consistant à restituer en direct la scène filmée par une caméra vidéo sur un écran situé ailleurs, les images étant transmises sans enregistrement. S'il en allait autrement, on ne voit pas pour quelle raison le législateur aurait pris le soin de mentionner les appareils de transmission d'images en plus des appareils d'enregistrement. Au demeurant, il paraît évident que les installations mentionnées à l'art. 51a LPol - et dans la version allemande de l'art. 51b LPol - donnent au moins la possibilité de visionner les images en temps réel. C'est d'ailleurs ainsi que se conçoit la vidéosurveillance selon le langage courant: on n'imagine pas d'emblée que ce type de surveillance se limite à un simple enregistrement. En définitive, il y a lieu de considérer que la surveillance en temps réel est une option couverte par la lettre de l'art. 51a et 51b LPol.

E. 3.5

Cette interprétation littérale est confirmée par l'interprétation téléologique de la norme. Il est en effet douteux que le seul enregistrement des images, sans surveillance en temps réel, soit apte à atteindre les buts visés par la LPol, notamment ceux qui consistent à "créer la sécurité" et "empêcher les infractions". Si les images ne peuvent pas être visionnées en direct, une intervention immédiate de la police sur la base de la vidéosurveillance est impossible. Il y a donc lieu de craindre que le rôle dissuasif de la vidéosurveillance et les objectifs susmentionnés soient relativisés si la seule méthode admise est l'enregistrement des images en vue d'une analyse ultérieure.

E. 3.6

En définitive, il y a lieu de considérer que les art. 51a et 51b LPol prévoient la vidéosurveillance en temps réel. Dès lors que ce type de surveillance ne sortait pas du cadre de la législation sur la police, le Conseil-exécutif pouvait se fonder sur l' art. 88 al. 2 Cst./BE pour adopter l'art. 13 O Vid. La compétence législative appartenait donc bien au Conseil-exécutif, de sorte que le principe de la séparation des pouvoirs, garanti par l' art. 66 Cst./BE , n'a pas été violé.

E. 4

Il s'ensuit que le recours doit être rejeté, dans la mesure de sa recevabilité. Les recourants, qui succombent, devront supporter des frais judiciaires (art. 66 al. 1 LTF). Il n'y a pas lieu d'allouer de dépens (art. 68 al. 1 et 3 LTF).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.