

GE_GERICHTE ACST/12/2016 vom 10. November 2016

GE Cour de justice, 2016-11-10, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ACST_12_2016

FR: GE_GERICHTE ACST/12/2016 du 10 novembre 2016

IT: GE_GERICHTE ACST/12/2016 del 10 novembre 2016

Erwägungen

E. 30

novembre 2009 consid. 2.3.2.1).

Au niveau fédéral, l'art. 185 al. 2 Cst., qui charge le Conseil fédéral de prendre des mesures pour préserver la sécurité intérieure, n'est rien d'autre qu'une reprise, au niveau de la Cst., du pouvoir général de police. Au plan cantonal, il existe également des dispositions constitutionnelles, législatives et réglementaires, qui poursuivent le même objectif. C'est d'ailleurs précisément la difficulté de réglementer l'activité de la police qui est à l'origine de la notion juridique du pouvoir général de police (ATF 136 IV 97 consid. 6.3.1 ; Andreas AUER/ Giorgio MALINVERNI/Michel HOTTELIER, op. cit., p. 634 n. 1875).

En effet, en matière de droit de police, l'exigence de précision de la règle se heurte généralement à des difficultés particulières en raison de la spécificité du domaine à réglementer, dans la mesure où la mission de la police et les notions de sécurité et d'ordre publics ne peuvent pas véritablement être décrites de façon abstraite. Dans ce domaine, il est donc difficile d'édicter des normes précises, tant du point de vue des conditions d'application que de celui des mesures de police envisageables (ATF 140 I 381 consid. 4.4 ; 136 I 87 consid. 3.1 ; 132 I 49 consid. 6.2 et 6.3). 7. a. L'art. 1 al. 3 LPol énumère les missions de la police, qui consistent à assurer l'ordre, la sécurité et la tranquillité publics (let. a), prévenir la commission d'infractions et veiller au respect des lois, en particulier selon les priorités émises conjointement par le Conseil d'État et le Ministère public (let. b), exercer la police judiciaire (let. c), exécuter les décisions des autorités judiciaires et administratives (let. d), coordonner les préparatifs et la conduite opérationnelle en cas de situation exceptionnelle en vue de protéger la population, les infrastructures et les - 13/21 - A/1360/2016 conditions d'existence (let. e) et exercer les actes de police administrative qui ne sont pas dévolus à d'autres autorités (let. f).

b.

Aux termes de l'art. 45 LPol, la police exerce ses tâches dans le respect des droits fondamentaux et des principes de légalité, de proportionnalité et d'intérêt public (al. 1). En cas de troubles ou pour écarter des dangers menaçant directement la sécurité et l'ordre publics, elle prend les mesures d'urgence indispensables (al. 2).

c. Selon les travaux préparatoires ayant mené à l'adoption de la LPol, laquelle visait à opérer une refonte complète de l'aLPol (exposé des motifs relatif au PL 11228 du 19 juin 2013 [ci-après : exposé des motifs], p. 21), la police détenait de manière déléguée des pouvoirs d'autorité et de contrainte et, dans certaines circonstances, le droit de faire usage de la force. Elle était armée, investie du pouvoir de contrainte pour accomplir ses missions et mobilisable en tout temps. Même si cela tenait de l'évidence, il appartenait à la loi de

rappeler que les actions de la police s'inscrivaient toujours dans le respect des principes fondamentaux du canton, parmi lesquels figuraient en premier lieu les libertés individuelles de ses habitants. Dans une perspective de sauvegarde des intérêts supérieurs de la république, la police était légitimée à prendre les mesures qui s'imposaient et, ce faisant, devait respecter l'incontournable impératif de proportionnalité (exposé des motifs, p. 49 s). 8.

En l'espèce, c'est à tort que le recourant soutient que l'art. 10 ROPol ne repose sur aucune base légale. En effet, cette disposition se fonde directement sur l'art. 45 al. 2 LPol, qui permet à la police de prendre les mesures d'urgence indispensables en cas de troubles ou pour écarter des dangers menaçant directement la sécurité et l'ordre publics. L'article litigieux ne constitue ainsi, sur cette base, rien d'autre que la concrétisation de la clause générale de police, conformément aux développements susmentionnés, dans le cadre de l'art. 45 al. 2 LPol qui en pose les fondements.

La lecture conjointe de ces deux dispositions permet également d'écarter les autres griefs du recourant, étant précisé que la clause générale de police habilite précisément l'autorité à agir même sans base légale, en dérogation au principe de l'exigence de la base légale. Il en ressort ainsi que de telles mesures ne doivent être prises que dans les seuls cas dictés par l'urgence, dans le contexte des missions assignées à la police, en cas de troubles ou pour écarter des dangers menaçant la sécurité et l'ordre publics, en tant que derniers moyens pour sauvegarder l'État de droit, comme l'a rappelé le Conseil d'État dans ses écritures devant la chambre de céans. Celui-ci tend ainsi à faire une interprétation stricte de la disposition querellée, étant précisé que la police reste tenue d'exercer ses tâches dans le respect des droits fondamentaux, notamment du principe de proportionnalité, comme l'indiquent l'art. 45 al. 1 LPol et les travaux

- 14/21 - A/1360/2016 préparatoires en lien avec cette disposition, lesquels insistent particulièrement sur ce point.

Au vu de ces éléments, il importe peu que, dans ce cadre, l'art. 10 ROPol se réfère aux « dangers sérieux, directs ou imminents » et non pas à des « dangers sérieux, directs et imminents », puisque l'interprétation à donner à la clause générale de police qu'il contient est la même que celle résultant de la jurisprudence susmentionnée, comme l'a expliqué le Conseil d'État dans ses écritures. 9.

Le recourant critique l'art. 20 ROPol en tant qu'il ne confère pas l'accès des enregistrements tirés de la vidéosurveillance des postes de police et des locaux de la police judiciaire à toute personne qui en fait la demande, en contradiction avec les principes de la LIPAD. 10. a. Le droit au respect de la sphère privée au sens de l'art. 13 al. 1 Cst., dont le champ d'application concorde largement avec celui de l'art. 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (CEDH - RS 0.101), est une expression particulière de la liberté personnelle et absorbe cette dernière s'agissant notamment du droit de toute personne au respect de sa vie privée et familiale. L'art. 13 al. 2 Cst. en détaille l'une des composantes et prémunit l'individu contre l'emploi abusif de données qui le concernent (ATF 140 I 381 consid. 4.1 ; 137 I 167 consid. 3.2 ; 135 I 198 consid. 3.1). L'art. 21 Cst-GE contient une garantie similaire.

Sont visés l'identité, les relations sociales et les comportements intimes de chaque personne physique, l'honneur et la réputation ainsi que, notamment, toutes les informations se rapportant à une personne qui ne sont pas accessibles au public, en particulier les

informations relatives aux dossiers de procédures civiles, pénales ou administratives, qui porteraient atteinte à sa considération sociale (ATF 140 I 381 consid. 4.1 ; 137 I 167 consid. 3.2 ; 137 II 371 consid. 6.1). Dans le domaine de la protection des données, le droit à l'autodétermination en matière d'informations personnelles garantit que l'individu demeure en principe maître des données le concernant, indépendamment du degré de sensibilité effectif des informations en cause (ATF 140 I 381 consid. 4.1 ; 138 II 346 consid. 8.2).

Quel que soit son type, la vidéosurveillance porte atteinte au respect de la vie privée, dont le degré peut varier en fonction des différentes techniques utilisées (vidéosurveillance en temps réel, avec enregistrement, avec traitement informatisé des données). L'atteinte existe toutefois dans tous les cas, dès lors qu'une telle installation permet d'obtenir des informations sur un individu, sa présence à un endroit donné, son comportement voire ses habitudes ou ses relations sociales, la présence de caméras pouvant en outre être vécue comme intrusive par les personnes concernées, qui ne savent pas si les caméras sont

- 15/21 - A/1360/2016 actives et si quelqu'un les observe effectivement (arrêt du Tribunal fédéral 1C_315/2009 du 13 octobre 2010 consid. 2.2).

Par ailleurs, la conservation d'un enregistrement vidéo pendant une certaine durée peut s'avérer nécessaire en raison du but de la surveillance, destinée à garantir la répression des infractions. Dans ce cadre, une durée de conservation de cent jours a été considérée comme pouvant se justifier (ATF 133 I 77 consid. 5.3).

b. Les garanties de l'art. 13 al. 2 Cst. sont concrétisées par la législation applicable en matière de protection des données, comme le rappellent l'art. 1 de la loi fédérale sur la protection des données du 19 juin 1992 (LPD - RS 235.1) et, à Genève, s'agissant des relations régies par le droit public cantonal, à l'art. 1 al. 2 let. b de la LIPAD, en particulier le Titre II de cette loi dédié à la protection des données personnelles.

L'art. 35 al. 1 LIPAD prévoit ainsi que les institutions publiques ne peuvent traiter des données personnelles que si, et dans la mesure où, l'accomplissement de leurs tâches légales le rend nécessaire. L'art. 42 LIPAD est consacré à la vidéosurveillance et prévoit à son alinéa 1 que, dans la mesure où elles ne sont pas dictées par l'accomplissement légal de tâches au sens de l'art. 35 LIPAD, la création et l'exploitation d'un système de vidéosurveillance ne sont licites que si, cumulativement, 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 (let. a), l'existence d'un système de vidéosurveillance est signalée de manière adéquate au public et au personnel des institutions (let. b), le champ de la surveillance est limité au périmètre nécessaire à l'accomplissement de celle-ci (let. c), 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 (let. d). L'éventuel enregistrement de données résultant de la surveillance doit être détruit en principe dans un délai de sept jours, ce délai pouvant être porté à trois 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 (al. 2). L'alinéa 3 prévoit ensuite que les responsables des institutions prennent les mesures organisationnelles et techniques appropriées afin de 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 (let. a), garantir la sécurité des installations de surveillance et des données éventuellement enregistrées (let. b). Enfin, selon l'alinéa 4, en dérogation à l'art. 39 LIPAD, qui traite de la communication des données personnelles, la communication à des tiers de données obtenues au moyen d'un système de

- 16/21 - A/1360/2016 vidéosurveillance ne peut avoir lieu que s'il s'agit de renseigner les instances hiérarchiques supérieures dont l'institution dépend (let. a) et les autorités judiciaires, soit aux conditions de l'art. 39 al. 3 LIPAD, soit aux fins de dénoncer une infraction pénale dont la vidéosurveillance aurait révélé la commission (let. b).

Les art. 44 ss LIPAD règlent, quant à eux, les droits de la personne concernée, notamment le droit d'accès aux données la concernant. L'art. 44 LIPAD prévoit en particulier que toute personne physique ou morale de droit privé justifiant de son identité peut demander par écrit aux responsables désignés en vertu de l'art. 50 al. 1 LIPAD si des données la concernant sont traitées par des organes placés sous leur responsabilité (al. 1). Sous réserve de l'art. 46 LIPAD, le responsable doit lui communiquer (al. 2) toutes les données la concernant contenues dans un fichier, y compris les informations disponibles sur l'origine des données (let. a), sur demande, les informations relatives au fichier considéré contenues dans le catalogue des fichiers (let. b). La satisfaction d'une demande impliquant un travail disproportionné peut être subordonnée au paiement préalable d'un émolument (al. 3).

c. Selon les travaux préparatoires ayant conduit à l'adoption notamment de l'art. 42 LIPAD, entré en vigueur le 1er janvier 2010, la création d'une base légale générale en matière de vidéosurveillance préventive se justifiait compte tenu de la portée restreinte des lois spéciales en cause, comme les dispositions concernant les mesures d'identification sur des personnes suspectes ou prévenues d'un crime ou d'un délit, la possibilité pour la police de filmer les participants d'une manifestation ou l'utilisation d'appareils techniques de surveillance dans le cadre d'une procédure pénale (MGC 2005-2006 X A p. 8507 s). L'art. 42 LIPAD visait ainsi à poser des conditions de principe à la licéité de l'installation d'un système de vidéo, en dehors des cas où cette surveillance résultait de l'accomplissement légal des tâches dictées par des dispositions spécifiques, comme la surveillance effectuée dans le cadre des activités de police judiciaire résultant des dispositions du CPP ou de la LPol (MGC 2005-2006 X A p. 8509), étant précisé que la mission de sécurité générale de la police ne constituait pas une mission spécifique au sens de la disposition en cause. Cette dernière s'appliquait ainsi dans les autres cas, comme lorsque les transports publics installaient des caméras pour se protéger du vandalisme ou garantir la sécurité des usagers, puisque cette entreprise n'accomplissait alors pas une tâche qui lui était spécifiquement assignée par la loi, laquelle lui demandait de transporter des voyageurs (MGC 2007-2008 XII A p. 14110). Par ailleurs, l'art. 42 al. 4 LIPAD avait pour but de poser une exception à la règle générale de communication des données, dès lors qu'au vu de leur nature et de la manière dont elles avaient été collectées, elles devaient être exclues de toute communication à des tiers, sous réserve des exceptions expressément mentionnées (MGC 2005-2006 X A p. 8511).

- 17/21 - A/1360/2016 11. a. À teneur de l'art. 9 al. 3 Cst-GE, l'activité publique s'exerce de manière transparente, conformément aux règles de la bonne foi, dans le respect du droit fédéral et du droit international. Selon l'art. 28 al. 2 Cst-GE, toute personne a le droit de prendre connaissance des informations et d'accéder aux documents officiels, à moins qu'un intérêt prépondérant ne s'y oppose.

b. Ces dispositions sont concrétisées dans le deuxième titre de la LIPAD consacré à l'information du public et l'accès aux documents. Ainsi, selon l'art. 24 LIPAD, toute personne, physique ou morale, a accès aux documents en possession des institutions, sauf exception prévue ou réservée par la présente loi (al. 1). L'accès comprend la consultation sur place des documents et l'obtention des copies des documents (al. 2). Les membres des instances ou du personnel des institutions qui sont appelés à répondre à des demandes d'accès à des documents ou à des demandes de renseignements ne doivent pas fournir d'informations orales qui, d'après les dispositions prévues ou réservées par la présente loi, ne devraient pas être communiquées si elles étaient consignées dans un document (al. 3). Ces documents sont tous les supports d'informations détenus par une institution contenant des renseignements relatifs à l'accomplissement d'une tâche publique (art. 25 al. 1 LIPAD). L'art. 25 al. 2 LIPAD énumère à titre d'exemples les rapports, études, procès-verbaux approuvés, statistiques, registres, correspondances, directives, prises de position, préavis ou décisions. Les notes à usage personnel, les brouillons ou autres textes inachevés ainsi que les procès-verbaux non encore approuvés ne constituent pas des documents au sens de la loi (art. 25 al. 4 LIPAD).

Le législateur a ainsi voulu passer d'un régime du secret assorti d'exceptions, prévalant sous l'ancien droit, à celui de la transparence de l'administration sous réserve de dérogation. Il a érigé la transparence au rang de principe aux fins de renforcer tant la démocratie que le contrôle de l'administration, en permettant un contrôle citoyen destiné à éviter les dysfonctionnements et en assurant une libre formation de la volonté (arrêt du Tribunal fédéral 1C_604/2015 du 13 juin 2016 consid. 4.1 et les références citées). 12.

Aux termes de l'art. 61 LPol, les postes de police et les locaux de la police judiciaire sont équipés de caméras, à l'exception des locaux utilisés exclusivement par le personnel de police (al. 1). Les images filmées sont conservées durant cent jours avant d'être détruites, sauf décision émanant d'une autorité compétente par laquelle ce délai est prolongé (al. 2).

Selon les travaux préparatoires relatifs à la LPol, certains postes et locaux de police étaient déjà équipés d'installations de vidéosurveillance, cette situation devant être généralisée s'agissant des lieux auxquels les justiciables avaient accès, dans lesquels ils pouvaient être retenus, interrogés et soumis aux diverses opérations d'enquête qui découlaient de l'accomplissement des missions de la

- 18/21 - A/1360/2016 police. L'objectif poursuivi était d'une part de prévenir la commission d'actes interdits lors des opérations de police et, d'autre part, de disposer d'un moyen de preuve objectif en cas de suspicion de commission d'une infraction ou d'un dépôt de plainte, tant de la part des membres de la police que des justiciables. Les images recueillies pouvaient ainsi permettre tantôt de confondre, tantôt de disculper la personne à l'encontre de laquelle des soupçons s'étaient élevés. Le délai de conservation de cent jours devait permettre de garantir que les images soient disponibles au terme des trois mois durant lesquels une plainte pouvait valablement être déposée. Faute d'une décision contraire d'une autorité compétente, en particulier celle en charge d'une enquête pénale ou administrative, les images étaient irrémédiablement détruites au terme du délai légal (exposé des motifs, p. 61).

Les images recueillies par le dispositif de vidéosurveillance constituaient un moyen de preuve en particulier dans le cas où une procédure devait être ouverte contre les policiers, une telle pratique étant courante dans les prisons (rapport, pp. 11, 29 et 130). La

vidéosurveillance poursuivait un but préventif, comme dans les tramways ou les trains, le rôle dissuasif des caméras de surveillance étant avéré, puisque là où des caméras étaient actives et susceptibles de recueillir des images, moins de déprédations avaient été constatées. Elle permettait également à la justice de statuer de façon plus satisfaisante et plus rapide, en mettant à disposition des enquêteurs des moyens de preuve objectifs (rapport, p. 61). Par ailleurs, le CPP prévoyait déjà de filmer des auditions, de sorte qu'il n'était pas nécessaire de le prévoir dans la LPol (rapport, p. 131). 13.

En l'espèce, contrairement à ce que soutient d'abord le recourant, l'art. 20 ROPol repose sur une base légale, à savoir l'art. 61 al. 1 LPol, lequel prévoit que les postes de police et les locaux de la police judiciaire sont équipés de caméras et limite ainsi les lieux dans lesquels un tel dispositif est installé.

Les art. 18 à 20 ROPol concrétisent cette disposition, en prévoyant le principe de la mise en place et de l'exploitation d'un dispositif de vidéosurveillance (art. 18 ROPol), puis en établissant les conditions et les restrictions de l'utilisation d'un tel dispositif (art. 19 ROPol), de même que les conditions permettant l'enregistrement et le visionnement des images en résultant (art. 20 ROPol). Ces articles doivent ainsi être lus dans leur ensemble, seules les images, telles que délimitées à l'art. 19 ROPol, pouvant dès lors faire l'objet d'une sauvegarde selon l'art. 20 al. 2 ROPol, pour autant que l'une ou l'autre des situations prévues par cette dernière disposition, qui ne sont pas conditionnées aux investigations entreprises en application du CPP, soit réalisée. L'art. 20 al. 3 ROPol ne concerne donc que le visionnement des images ainsi sauvegardées, au vu de l'ensemble de ces limitations, qui n'est prévu, outre dans le cas d'investigations entreprises en application du CPP, que par le seul

- 19/21 - A/1360/2016 commandant ou un membre de l'état-major désigné par lui, de manière à sauvegarder les droits des personnes filmées.

En se prévalant du fait que les particuliers concernés devraient, à l'instar du Ministère public et de l'IGS, pouvoir requérir la sauvegarde des images enregistrées, le recourant se méprend sur le sens et la portée du dispositif de vidéosurveillance institué par l'art. 61 LPol, lequel ne saurait faire double emploi avec les dispositions du CPP en vertu de la primauté du droit fédéral. Le dispositif de l'art. 61 LPol n'a ainsi pas pour objectif d'instituer un enregistrement vidéo et sonore des déclarations d'un prévenu ou d'une quelconque autre personne, comme peut le prévoir le CPP dans certaines situations, mais poursuit un but préventif et dissuasif, à l'instar des caméras installées dans les tramways ou les trains. Il ressort en effet des travaux préparatoires ayant conduit à l'adoption de l'art. 61 LPol que l'objectif poursuivi par cette disposition était d'une part de prévenir la commission d'actes interdits lors des opérations de police et, d'autre part, de disposer d'un moyen de preuve objectif en cas de suspicion de commission d'une infraction ou d'un dépôt de plainte, tant de la part des membres de la police que des justiciables. Un particulier ne saurait ainsi requérir la sauvegarde des images ainsi enregistrées, sauf à admettre qu'il en fasse la demande au Ministère public, ce qui implique l'ouverture d'une procédure pénale en application des dispositions du CPP, pas plus que leur visionnement, exclusivement réservé, hors cas d'investigations entreprises en application du CPP, au commandant ou à un membre de l'état-major désigné par lui. Par ailleurs, contrairement aux allégués du recourant, ces autorités ne sauraient agir de manière discrétionnaire, dès lors qu'elles sont tenues au respect des principes fondamentaux applicables à toute autorité administrative, y compris l'interdiction de l'arbitraire.

C'est également à tort que le recourant allègue que l'art. 20 ROPol écarterait la LIPAD. En effet, cette loi trouve à s'appliquer indépendamment de la LPol et de ses règlements, qu'elle ne contredit au demeurant pas. L'art. 20 ROPol ne restreint ainsi pas le droit d'accès aux images tirées de la vidéosurveillance de la personne concernée par les données en question au sens de l'art. 44 LIPAD dans les limites de l'art. 42 LIPAD, base légale générale en matière de vidéosurveillance. Du reste, le recourant se trompe sur le sens et la portée de l'art. 24 LIPAD en réclamant un droit d'accès général, en tant que documents accessibles au public, aux images ainsi récoltées, alors que l'intérêt à la protection de la sphère privée des personnes filmées est prépondérant, comme le rappellent les travaux préparatoires relatifs à l'art. 42 LIPAD.

Par ailleurs, le fait que les images filmées soient conservées durant cent jours avant d'être détruites, sauf décision émanant d'une autorité compétente par laquelle ce délai est prolongé, ne résulte au demeurant pas de la disposition litigieuse, mais de l'art. 61 al. 2 LPol, qui n'a pas été contesté par le recourant et

- 20/21 - A/1360/2016 que la chambre de céans ne saurait contrôler à titre préjudiciel dans le cadre du présent recours. 14.

Il ne sera en outre pas entré en matière sur la conclusion du recourant consistant en l'annulation de l'art. 23 ROPol, l'intéressé ayant déclaré y renoncer dans son courrier du 17 mai 2016. 15.

En tous points mal fondé, le recours sera rejeté. 16.

Malgré l'issue du litige, aucun émolument ne sera perçu, le recourant étant au bénéfice de l'assistance juridique (art. 87 al. 1 LPA). Étant donné qu'il succombe, aucune indemnité de procédure ne lui sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

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