



VILLE DE
GENÈVE

DIRECTION DES
SYSTÈMES D'INFORMATION
ET DE COMMUNICATION

Quid de la vidéosurveillance en Ville de Genève ?

CONSTATS ET PERSPECTIVES

Rapport à l'attention du Conseil administratif

Février 2008

Table des matières

Synthèse exécutive	i
État de l'art	2
De l'analogique au numérique	2
De l'efficacité de la vidéosurveillance	3
... À ses limites	4
Perception de la vidéosurveillance en Suisse	5
Politiques publiques	5
Le Royaume-Uni	6
La France	6
La Suisse	7
La République et canton de Genève	9
Les Transports publics genevois et l'Aéroport international de Genève	10
Les communes genevoises	11
La Ville de Genève	13
Éthique	16
Faiblesse du débat public	16
L'exemple de la Ville de Lyon	17
Cadre légal	18
A • La restriction des droits fondamentaux	18
B • La base légale	19
C • L'intérêt public	21
D • La proportionnalité	21
Perspectives et recommandations	22
Postulat de base	22
Méthodologie	23
1 • Appliquer sans délai les normes relatives à la vidéosurveillance édictées dans le projet de loi cantonale sur la protection des données personnelles	24
2 • Lancer le débat public et créer un cadre éthique	25
3 • Formaliser la politique de sécurité municipale	25
4 • Définir les objectifs opérationnels en matière de sécurité municipale et les moyens pour les atteindre	26
5 • Identifier les enjeux et les parties prenantes de la vidéosurveillance	27
6 • Intégrer une méthodologie d'évaluation de la politique municipale en matière de vidéosurveillance	28
7 • Édicter une réglementation municipale relative à la vidéosurveillance	29
8 • Mettre en service puis exploiter de nouveaux systèmes de vidéosurveillance	29

Auteurs : Eric Favre, Direction des systèmes d'information et de communication (DSIC), en collaboration avec Marcel-Aimé Chevalley, Service des bâtiments, et Hernan Costanzo, DSIC.

Version : 1.0 du 6 février 2008, validée par le Conseil administratif le 20 février 2008.

Synthèse exécutive

La vidéosurveillance est un sujet à la mode. La société post-11 septembre 2001 tend à radicaliser son approche de la sécurité et de nombreux gouvernements investissent, parfois massivement, dans les technologies relatives à la sécurité urbaine. Le pays occidental qui illustre le mieux cette vision est sans conteste le Royaume-Uni, où l'on compte 1 caméra de surveillance pour 14 habitants.

La vidéosurveillance n'est pourtant qu'une technologie et, malgré sa forte évolution, elle ne constitue en aucun cas la panacée en matière de sécurité. *A fortiori*, son efficacité reste largement controversée. La vidéosurveillance n'a de sens que lorsqu'elle est encadrée par une politique et une organisation de sécurité efficaces, l'être humain restant au centre du dispositif. Compte tenu de son impact sur les libertés individuelles, elle ne peut être utilisée que si elle est absolument nécessaire et apte à atteindre les objectifs fixés, et si ceux-ci ne peuvent pas être réalisés par une atteinte moins radicale à la personnalité. Comme l'attestent le Professeur Jean Ruegg *et al.*, «à défaut de discipliner l'individu, la vidéosurveillance discipline le territoire».

La Suisse a adopté une approche prudente de la vidéosurveillance. Des programmes sont notamment menés par les Chemins de fer fédéraux et, plus proches de nous, par les Transports publics genevois ainsi que les communes du Grand-Saconnex et de Vernier. Les autorités suisses et en particulier genevoises ne peuvent s'appuyer que sur une législation souvent confuse. Pour remédier à cette situation, le Conseil d'État genevois a élaboré un projet de loi cantonale sur la protection des données personnelles, englobant le domaine de la vidéosurveillance. Ce projet, déposé au Grand Conseil le 7 juin 2006, fait aujourd'hui partie des objets en suspens de la Commission judiciaire et de police. Sans attendre l'adoption de ce dispositif normatif, le parlement genevois a voté le 24 janvier 2008 un crédit de 4.7 millions de francs en vue de la mise en service de caméras pour surveiller 33 sites, dont une large majorité sur le territoire de la Ville de Genève.

La vidéosurveillance est une réalité dans l'administration municipale. Le présent rapport répertorie plus de 120 caméras, réparties sur une quinzaine de sites. Cet inventaire n'est pas exhaustif et ne comprend par exemple pas les installations dans les centres sportifs. Les lieux surveillés sont avant tout des musées, selon une pratique de sécurité largement répandue, en aucun cas propre à la Ville de Genève. Même si son utilité en matière de sécurité reste à démontrer, la mise en service de la vidéosurveillance a notamment une influence sur les taux pratiqués par les assureurs pour couvrir les objets prêtés par des tiers, en vue de leur exposition dans les musées genevois.

En l'état, la Ville de Genève emploie la vidéosurveillance sans base légale et sans assurance formelle du respect du principe de la proportionnalité. Ces lacunes doivent être levées dans le cadre de la législation cantonale à venir ou — si le projet du Conseil d'État n'aboutit pas — dans celui d'une réglementation qu'il appartiendra au Conseil municipal de promulguer. Il conviendra également d'annoncer à l'autorité cantonale compétente les sites surveillés, avec toutes les précisions utiles sur les dispositifs mis en service ainsi

que leurs règles de gestion (par exemple, la durée de stockage des images, l'utilisation des techniques de floutage et de cryptage, etc.) et leur accessibilité (en particulier, la liste des personnes autorisées).

Considérant la situation en vigueur en Ville de Genève, du droit et de l'état de l'art, le présent rapport préconise l'approche séquentielle suivante :

- 1 Appliquer sans délai les normes relatives à la vidéosurveillance édictées dans le projet de loi cantonale sur la protection des données personnelles ;
- 2 Lancer le débat public et créer un cadre éthique ;
- 3 Formaliser la politique de sécurité municipale ;
- 4 Définir les objectifs opérationnels en matière de sécurité municipale et les moyens pour les atteindre ;
- 5 Identifier les enjeux et les parties prenantes de la vidéosurveillance ;
- 6 Intégrer une méthodologie d'évaluation de la politique municipale en matière de vidéosurveillance ;
- 7 Édicter une réglementation municipale relative à la vidéosurveillance ;
- 8 Mettre en service puis exploiter de nouveaux systèmes de vidéosurveillance.

Les quatre dernières étapes ne seront réalisées que si la vidéosurveillance fait partie des moyens retenus par le Conseil administratif pour répondre aux objectifs de sa politique publique en matière de sécurité.

Il s'agit d'un travail conséquent, qu'il convient de mener de manière exhaustive, compte tenu de son impact sur les droits fondamentaux. Dans tous les cas, un large effort de communication, de consultation des parties prenantes et d'évaluation doit accompagner la mise en service de la vidéosurveillance.

Le principe de transparence ne saurait s'appliquer de manière sélective. Au moment où de nombreuses collectivités publiques, proches et lointaines, examinent l'utilisation de la vidéosurveillance, il apparaîtrait incongru que la Ville de Genève s'en affranchisse *ab initio*, que ce soit pour des motifs idéologiques — favorables ou défavorables — ou par crainte de devoir régulariser une situation de fait, qui pose objectivement problème.

Pierre Maudet
Conseiller administratif
chargé du Département de l'environnement
urbain et de la sécurité

«The black-mustachio'd face gazed down from every commanding corner. There was one on the house front immediately opposite. BIG BROTHER IS WATCHING YOU, the caption said, while the dark eyes looked deep into Winston's own.»

«De tous les carrefours importants, le visage à la moustache noire vous fixait du regard. Il y en avait un sur le mur d'en face. BIG BROTHER VOUS REGARDE, répétait la légende, tandis que le regard des yeux noirs pénétrait les yeux de Winston.»

Extrait de «1984», George Orwell, 1949 (traduction : Amélie Audiberti)

L'utilisation de la vidéosurveillance tend à se généraliser. Il y a 4 millions de caméras au Royaume-Uni (dont 400'000 rien qu'à Londres) et plus de 300'000 en France. Ces yeux électroniques, polymorphes, permettent de visualiser, et parfois enregistrent ou analysent, les événements qui se produisent dans un lieu distant. Les collectivités publiques les mettent généralement en place dans l'intention de juguler les activités criminelles, endiguer les incivilités, protéger les biens mobiliers et immobiliers, « monitorer » le trafic, lever des angles morts, identifier des plaques d'immatriculation, contrôler des stocks, dénombrer des personnes ou des objets, etc.

La vidéosurveillance est désormais un instrument — un instrument *visible* — de politique publique en matière de prévention et de sécurité, tantôt admis, tantôt rejeté. Réduite à sa plus simple fonction par certains pouvoirs publics, la vidéosurveillance n'est parfois que l'alibi, la démonstration « marketing » d'une soi-disant prise en compte de la problématique de la sécurité. Dans d'autres cas, soulignés à l'envi par le cinéma américain, la vidéosurveillance peut être l'outil d'un État omniscient, à l'image de l'Océanie fictive de George Orwell. Mais la mise en place de la vidéosurveillance crée-t-elle *de facto* un environnement urbain panoptique, l'avènement de Big Brother ?

Certains entrent en vidéosurveillance comme on entre en religion. *A contrario*, d'autres la réfutent comme ils refuseraient une croyance. Le débat ne peut pas être évacué, car toutes les parties doivent trouver des réponses à leurs légitimes interrogations, soit sous l'angle de la sécurité, soit sous celui des droits fondamentaux.

Le présent rapport se veut sans parti pris et dépassionné. Sans viser à l'exhaustivité, il a pour principaux objectifs d'ouvrir un débat — malheureusement souvent absent — et de passer en revue le cadre légal, éthique et technique de la vidéosurveillance, ainsi que l'état de la situation de la Ville de Genève, avant de proposer quelques recommandations, à l'appui des décisions politiques et opérationnelles à venir.

État de l'art

De l'analogique au numérique

La vidéosurveillance n'est qu'un des outils technologiques composant la chaîne de sécurité. Un système de vidéosurveillance est composé de caméras, d'infrastructures de télécommunication et de dispositifs de visualisation, voire d'exploitation d'images. L'exploitation consiste notamment à enregistrer les images ou à les analyser. Elle peut être effectuée en temps réel ou *a posteriori*. Les caméras peuvent être fixes ou mobiles, pilotées à distance. À l'inverse de l'ensemble des moyens mécaniques, tels que les alarmes par exemple, la vidéosurveillance ne protège pas les espaces où elle est installée.

On distingue généralement deux types de vidéosurveillance :

- La vidéosurveillance d'espaces à usage restreint, par exemple pour prévenir le vol, contrôler les accès ou protéger des personnes ;
- La vidéosurveillance d'espaces ouverts au public, par exemple pour y maintenir l'ordre ou gérer le trafic.

Elle est présente dans de nombreux secteurs : aéroports, banques, commerces, établissements publics à risques (centrales nucléaires, arsenaux militaires, etc.), voies publiques, transports publics, parkings publics, établissements religieux, écoles, etc.

D'un point de vue technique, la vidéosurveillance n'a pas échappé au « tout numérique ». Pour François Freynet, conseiller en sécurité urbaine, « ce métier est en train de passer d'un métier d'électriciens à un métier d'informaticiens, avec comme corollaire l'émergence de nouveaux acteurs ». À l'instar de nombreux domaines, la connaissance et les compétences en matière de vidéosurveillance se déplacent donc désormais sur les systèmes d'information et de communication.

Jusqu'à l'avènement du numérique, les infrastructures de vidéosurveillance avaient peu évolué. Les progrès technologiques portaient avant tout sur la qualité des images produites par les caméras ainsi que sur l'industrialisation des systèmes de traitement des images. L'architecture technique nécessitait la mise en place d'une infrastructure centralisée, avec de nombreux câbles convergeant au même endroit. Les coûts de ces installations étaient élevés et leur gestion complexe.

La numérisation concourt à la démocratisation, au passage au grand public, des domaines qu'elle touche. La numérisation a largement contribué à l'émergence de nouvelles fonctionnalités de la vidéosurveillance telles que :

- La transmission sur le réseau informatique (un unique réseau physique, où convergent toutes les technologies de communication) ;
- La transmission sans fil (par exemple, Wi-Fi) ;
- L'enregistrement numérique (par exemple, sur un disque dur) ;
- La détection d'événements et, en particulier, de mouvements ;
- L'occultation électronique (ou « floutage »), par exemple pour masquer les personnes ou les véhicules (Cf. Figure 1, page suivante) ;

- La reconnaissance d'habitudes (systèmes experts);
- La reconnaissance de formes, par exemple pour identifier un visage;
- La reconnaissance de caractères, notamment pour les plaques minéralogiques;
- Le contrôle de vitesse.

Certains modèles de caméra vont au-delà de la capture d'images et embarquent une électronique comparable à celle d'un ordinateur, par exemple dans le but d'assurer le cryptage des données ou le floutage des personnes de bout au bout, de la caméra jusqu'au système central.

Selon le cabinet de consultants Icade Suretis, le marché de la vidéosurveillance en France pèse entre 1 et 1.5 milliard d'euros, dont 20% pour la vidéosurveillance urbaine.

De l'efficacité de la vidéosurveillance...

La vidéosurveillance est une démarche qui répond à des fonctions de dissuasion, de surveillance permanente et d'identification des crimes et des incivilités. Les caméras de surveillance sont les yeux distants soit d'opérateurs — situés par exemple dans une centrale d'engagement ou un poste de commandement, soit d'ordinateurs — dont la fonction peut aller du simple stockage des images vidéo à un système expert, soit d'une combinaison des deux, de l'homme et de la machine.

En l'état, dans une vaste majorité des cas, l'élément humain reste incontournable, car c'est lui qui décide de l'engagement d'effectifs de prévention ou d'intervention. Il est néanmoins reconnu que la vidéosurveillance peut apporter un gain organisationnel et qu'elle peut contribuer à l'action des agents sans en multiplier les effectifs.

En appui d'une organisation de sûreté, la vidéosurveillance a une efficacité souvent démontrée pour :

- Superviser le trafic (circulation, feux rouges, zones piétonnes, etc.);
- Observer les parkings;
- Visionner et coordonner à distance l'intervention d'agents sur le terrain;

Figure 1: Exemple d'occultage (« floutage »). Les véhicules (au premier plan) et les passants sont floutés sur l'image de droite. (Avec l'aimable autorisation de la société EMITALL Surveillance SA, Montreux.)



- Inspecter des espaces publics, par exemple pour détecter la présence de colis piégés ou des mouvements de foule, pour dépêcher le cas échéant des effectifs de prévention ou d'intervention ;
- Dénombrer des personnes ou des objets ;
- Contribuer à l'identification des auteurs d'infractions ou d'incivilités ;
- Participer à la protection de biens mobiliers ou immobiliers.

La vidéosurveillance agit également sur l'inconscient collectif. La simple présence de caméras est souvent considérée comme rassurante par la population et comme un handicap par les auteurs de larcins ou d'incivilités.

... À ses limites

Une caméra de surveillance ne peut pas remplacer un policier, un agent de sécurité municipal ou un éducateur spécialisé, ni se substituer à une politique de sûreté urbaine ou à une politique de la jeunesse.

La vidéosurveillance ne réduit pas en soi la criminalité ou l'incivilité. D'un point de vue scientifique, il n'est pas aisé d'évaluer l'efficacité d'un système de vidéosurveillance, car le nombre de variables est trop élevé et il n'existe pas de cadre méthodologique reconnu. Les études, principalement anglaises, attestent de résultats divergents : selon le panel d'étude, certains systèmes font baisser la délinquance, d'autres dégradent la situation. Pour certains experts, à l'instar d'Eric Heilmann, chercheur en sciences de l'information et de la communication à l'Université Louis-Pasteur de Strasbourg, « l'impact des caméras est faible, voire inexistant, jamais durable, vite contourné et leur exploitation extrêmement coûteuse ».

À titre d'illustration, l'usage de vidéosurveillance est fréquemment avancé pour prévenir les crimes, aussi bien envers les personnes que la propriété. Malheureusement, son efficacité dans ce domaine est difficile à mesurer, voire faible, comme le démontre l'étude « Crime prevention effects of closed circuit television: a systematic review », menée en 2002 sous l'égide du gouvernement anglais. La technologie a certes progressé en 6 ans, mais la preuve de l'efficacité de la vidéosurveillance en matière de prévention des crimes reste difficile à apporter.

La vidéosurveillance n'a de sens que lorsqu'elle est encadrée par une politique et une organisation de sécurité efficaces. Sinon, ses avantages ne manqueront pas de se pervertir :

- Comme illustré supra, la vidéosurveillance peut s'avérer efficace en matière de prévention sur le domaine public, mais le risque est alors de ne contribuer qu'à la migration des délinquants, dans un autre quartier ou dans une autre commune ;

« Je suis étonné [que le Président français] soit aussi peu informé des travaux des chercheurs britanniques qui étudient depuis quinze ans l'efficacité de la vidéosurveillance dans leur pays. Ils concluent tous que les caméras ont apporté rarement la preuve de leur efficacité dans la prévention de la délinquance. Quant à la résolution d'enquêtes, la vidéosurveillance peut accélérer l'obtention de résultats à condition d'être précédée d'un travail de renseignements. Les caméras ne servent à rien si l'on ne sait pas ce que l'on cherche. Prenez les attentats de Londres, en juillet 2005, c'est parce que la police britannique avait été informée de l'identité potentielle des suspects qu'elle a pu ensuite les reconnaître sur des images. Cela a été possible parce que des centaines d'enquêteurs ont été mobilisés pour visionner 15'000 vidéos. Penser que l'on pourrait mobiliser de telles ressources humaines pour des actes criminels de moindre ampleur serait se moquer du monde. »

Eric Heilmann, in *Libération*, juillet 2007.

- L'aspect rassurant de la présence de caméras sur le domaine public — la perception subjective de sécurité — s'estompera rapidement si le système de vidéosurveillance dysfonctionne ou s'il est mal exploité.

Perception de la vidéosurveillance en Suisse

Dans une enquête systématique, menée en 2004 auprès de 500 habitants en Suisse, le chercheur Francisco Klauser, de l'Université de Fribourg, démontre que :

- La vidéosurveillance est bien acceptée dans les parkings, les sous-voies réservées aux piétons, les gares, les banques, les centres commerciaux ainsi que dans les transports publics. Moins de 2% des personnes interrogées estiment que la vidéosurveillance est gênante dans ces endroits, 18% dans les parkings publics et 31% dans les quartiers d'habitation. Moins un emplacement apparaît comme sûr, plus on approuve la vidéosurveillance.
- Les personnes interrogées accordent une grande importance à la protection des données : 66% sont favorables à une signalisation publique de la vidéosurveillance au moyen de plaquettes d'information. Car ce n'est que lorsque les personnes filmées savent où se trouvent les caméras que le droit d'accès aux données et à leur effacement peut être garanti. L'étude recommande à la police de placer des panneaux de signalisation, de publier des communiqués de presse et d'organiser des journées d'information pour présenter le fonctionnement de la surveillance. Selon Francisco Klauser, la police devrait faire preuve de la plus grande transparence possible afin d'assurer l'effet préventif de la vidéosurveillance.
- En général, la population estime que l'utilité de la vidéosurveillance est restreinte. À la question de savoir comment rendre les lieux publics plus sûrs, les personnes interrogées répondent qu'il faut d'abord renforcer la présence policière. La surveillance par vidéo et un meilleur éclairage ne viennent qu'en seconde position.

Une étude menée par le même chercheur à Olten établit que la bienveillance à l'égard de la vidéosurveillance augmente avec l'âge. Par exemple, seulement 8.5% des personnes ayant plus de 54 ans sont dérangées par des caméras visant les parcs publics, tandis que la proportion passe à plus de 27% pour ceux qui ont entre 37 et 53 ans.

Politiques publiques

Le débat sur la sécurité revient régulièrement sur le devant de la scène. La sécurité constitue un enjeu politique majeur et requiert des réponses concrètes des autorités publiques. Pourvoir à la sécurité de la population est un devoir fondamental de l'État, consacré par l'article 57 de la Constitution fédérale.

Dans le contexte de l'après 11 septembre 2001, les politiques de sécurité publique tendent à se durcir, au détriment parfois des libertés individuelles. La vidéosurveillance est légitimée, alors qu'une forte impulsion est donnée à d'autres technologies de pointe dans le domaine de la surveillance électronique, telles que la biométrie.

Le Royaume-Uni

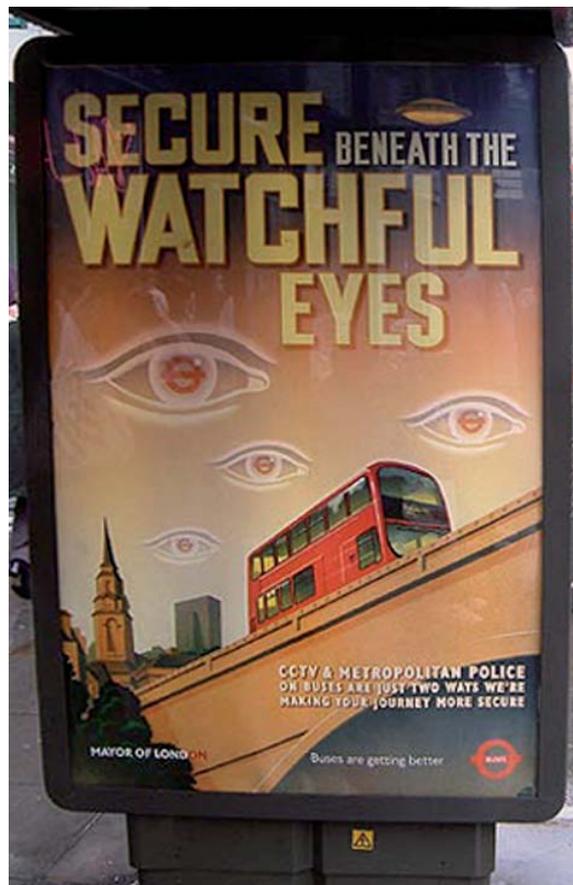
Le chantre de la vidéosurveillance est le Royaume-Uni. On y dénombre 4.2 millions de caméras de vidéosurveillance, soit 1 pour 14 habitants. La lutte contre l'IRA et, plus récemment, les attentats du 7 juillet 2005 dans le métro de Londres, qui ont coûté la vie à 56 personnes, expliquent dans une large mesure la situation spécifique des îles britanniques. Il existe toutefois de fortes différences culturelles entre les pays sur l'appréciation de la vidéosurveillance. En 2004, l'étude « UrbanEye », mandatée par la Commission européenne, révèle que 94.4% des habitants de Londres considèrent la vidéosurveillance comme une « bonne chose ». Cette proportion est de 73.4% à Oslo, 56% à Berlin, puis tombe à 45.5% à Vienne, en Autriche. En particulier, seulement 6% des Viennois sont d'avis que les caméras peuvent être cachées, contre 72.1% à Budapest. Cette étude démontre également qu'il y a une corrélation entre l'âge des personnes interrogées et leur appréciation sur la vidéosurveillance : si d'ores et déjà 63.7% des 20-39 ans sondés sont positifs à son égard, ce chiffre grimpe à 76.7% pour les plus de 60 ans.

En novembre 2006, l'ONG Privacy International (PI) publie son classement annuel des sociétés en matière de surveillance et de protection de la vie privée. La Grande-Bretagne figure en dernière position des démocraties occidentales, très loin derrière les premiers du classement : le Canada, l'Allemagne, l'Autriche, la Grèce et la Belgique.

La France

Plus proche de Genève, la France compte, selon les sources, entre 340'000 et 1 million de caméras de surveillance. Si la pénétration de la vidéosurveillance est considérablement moins élevée qu'au Royaume-Uni, l'évolution récente des politiques publiques françaises en matière de sécurité présage d'une sensible augmentation dans les années à venir. Le 26 juillet 2007, peu de temps après son entrée en fonction, le nouveau gouvernement français annonce vouloir « tripler », « le plus rapidement possible », les capacités de vidéosurveillance sur le territoire français, notamment grâce à l'interconnexion des différents dispositifs en place. Le coût global de ce programme est évalué à 5 ou 6 milliards d'euros. Alors que la vidéosurveillance s'était développée « dans un climat de doutes sur son utilité et de crainte sur le danger qu'elle représentait au regard des libertés », l'inspecteur général de l'administration, Philippe Melchior, chargé de mission sur la vidéosurveillance par le Président

Figure 2 : Affiche londonienne. Mise en place en 2002, cette affiche énonce le message suivant : « Sûr sous les yeux vigilants — Vidéosurveillance et police métropolitaine dans les bus sont juste deux manières que nous employons pour rendre votre déplacement plus sûr — Le Maire de Londres ».



français, Nicolas Sarkozy, juge que l'évolution de l'opinion publique est « forte » et que « la réaction est maintenant positive ».

La Suisse

En mai 2004, sur la base du chiffre d'affaires des entreprises spécialisées dans le domaine de la vidéosurveillance, Francisco Klauser estime à environ 40'000 les caméras dans les espaces publics suisses, soit une caméra pour 180 habitants environ.

Actuellement, les autorités publiques suisses ne peuvent s'appuyer que sur une législation souvent confuse lorsqu'elles entendent mettre en place des systèmes de vidéosurveillance.

La Confédération

Le 31 janvier 2007, au vu de la complexité juridique de la situation, le Conseil fédéral décide de soumettre à examen les compétences constitutionnelles de la Confédération en matière de vidéosurveillance. Il confie cet état des lieux au Département fédéral de justice et police (DFJP), en collaboration avec le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC), les cantons et d'autres organes compétents.

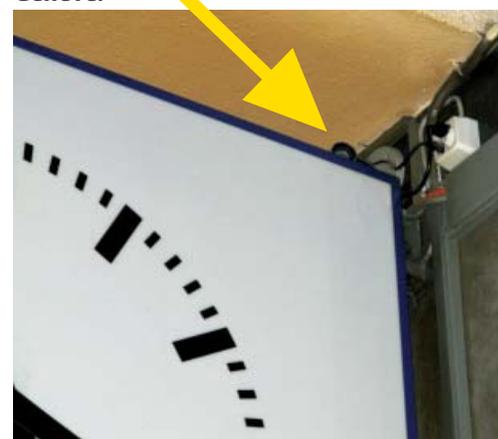
Alors que les offices fédéraux analysent la situation juridique, le Conseil des États, durant sa session d'été 2007, refuse d'entrer en matière sur une motion socialiste demandant la mise sur pied d'une base légale de la vidéosurveillance au niveau fédéral. L'objectif de la motion était notamment de définir les pratiques admissibles, en regard du principe de proportionnalité, et de régler les questions relatives à l'information au public, à la durée de conservation des images, à leur consultation, à leur traitement ainsi qu'à leur transmission.

En septembre 2007, le Conseil fédéral prend connaissance puis approuve le rapport réalisé à sa demande par le DFJP. Ce rapport est globalement favorable à la vidéosurveillance. Ses auteurs rappellent toutefois que l'enregistrement, la conservation et le traitement de données issues de la vidéosurveillance sont des atteintes aux droits fondamentaux des personnes. Suivant leur durée de conservation et la possibilité d'y reconnaître les personnes filmées, elles peuvent constituer des atteintes graves qui nécessitent, à titre de base légale, une loi au sens formel suffisamment précise. La Confédération ne dispose pas d'une base légale suffisante pour réglementer le droit policier. Les auteurs concluent donc qu'il appartient aux cantons et aux communes d'élaborer une base légale formelle conforme aux conditions de restriction des droits fondamentaux fixées par la Constitution fédérale.

Les Chemins de fer fédéraux

Pour faire face à l'augmentation des actes de vandalisme et du sentiment d'insécurité dans les gares et dans les trains de voyageurs, le conseil d'administration des Chemins de fer fédéraux (CFF) édicte en juillet 2003 une stratégie de sécurité. Celle-ci conduit notamment la régie fédérale à engager des « grands frères », chargés d'une mission de

Figure 3 : Caméra installée au dessus de l'horloge du hall de la Gare de Cornavin, à Genève.



médiation auprès des passagers ayant un comportement « inapproprié ». Suite à des expériences effectuées au cours d'un projet pilote entre Lausanne et Genève, le Conseil fédéral autorise les CFF à surveiller, dès le 1^{er} janvier 2004, leurs trains et leurs installations à l'aide de caméras vidéo. L'ordonnance sur la vidéosurveillance des CFF établit entre autres qu'il est possible d'installer des caméras en tous lieux accessibles au public. La vidéosurveillance doit être clairement signalée, et les enregistrements doivent être supprimés dans les 24 heures, pour autant qu'ils ne servent pas à la constitution de preuves.

Les administrations municipales hors Genève

Les installations de vidéosurveillance ne sont pas recensées en Suisse. Selon le chercheur Francisco Klauser, « en Suisse, les pouvoirs publics introduisent la vidéosurveillance avec circonspection ». Cependant, les exemples de sa mise en œuvre par les administrations locales ne manquent pas, en particulier dans le canton de Vaud. Ainsi, la commune de Noville, au bout du lac Léman, surveille depuis l'an 2000 sa déchetterie, dans le but d'empêcher les dépôts illicites de batteries et de pneus. Blonay, dans le district de Vevey, a également installé en 2000 trois caméras aux abords de la gare pour prévenir les actes de vandalisme. En 2006, Bussigny-près-Lausanne met en service quatre caméras similaires aux abords du complexe réunissant l'Hôtel de Ville et la grande salle.

De manière plus ambitieuse, le 25 novembre 2007, le corps électoral de Saint-Gall approuve à une large majorité un crédit de 2.48 millions de francs pour la mise en place d'un système de vidéosurveillance. 21 caméras couvriront le centre de la ville et des passages souterrains. 18 autres caméras seront disposées aux environs du stade de football. Le système de vidéosurveillance doit permettre la reconnaissance de personnes, dans un cadre normatif municipal approuvé en 2005. À l'exception des environs du stade, les images ne seront transmises en temps réel que lorsqu'une alarme aura été donnée à la centrale d'engagement de la police ou si un danger sérieux intervient dans une zone couverte par les caméras. Les images enregistrées seront conservées durant 100 jours et ne pourront être visionnées que sur décision des autorités pénales.

Les velléités des autorités politiques sont parfois freinées et ne sont pas toutes couronnées de succès :

- Au début de l'année 2003, malgré l'approbation du législatif de la ville de Zurich, la police cantonale a finalement renoncé à installer des caméras sur la Langstrasse estimant que la base légale était insuffisante.
- En 2005, à Vevey, le Conseil communal a rejeté une proposition de doter la ville de deux caméras « intelligentes », cryptant les données personnelles.
- Fin août 2006, non loin de Vevey, la commune de Lutry décide d'installer 15 caméras dans la cour du Collège du Grand-Pont afin de diminuer le vandalisme, principalement nocturne. Les caméras tournent en permanence et les enseignants sont filmés durant leur travail. Le syndicat SUD réagit à cette situation et enjoint le Département de la formation et de la jeunesse (DFJ) du canton de Vaud de faire cesser cette vidéosurveillance, mais la municipalité refuse d'obtempérer à la demande adressée par les autorités cantonales de désactiver les systèmes de vidéosurveillance durant les heures scolaires. Le Conseil d'État, qui estime ne pas avoir les moyens juridiques de contraindre la commune à obéir, est atta-

qué début novembre 2006 en justice par le syndicat SUD, celui-ci craignant une généralisation de la vidéosurveillance, 6 autres écoles du canton étant également concernées.

- En septembre 2007, le Conseil communal d'Yverdon classe un postulat UDC demandant la pose de caméras de vidéosurveillance à la gare.
- Suite à l'adoption de motions par les autorités législatives des municipalités de Berne et de Bienne, les autorités exécutives de ces deux villes ont entrepris l'élaboration de règlements concernant la vidéosurveillance de l'espace public. Alors que l'élaboration desdits règlements était quasiment achevée, la direction du Département de la sécurité, de l'environnement et de l'énergie de la Ville de Berne confie un mandat au professeur Markus Müller de l'Université de Berne en vue d'obtenir un avis de droit sur la compétence législative de la municipalité bernoise dans le domaine de la vidéosurveillance. Les conclusions de l'avis s'avérant négatives, les exécutifs des deux villes concernées suspendent leurs travaux.

Dans plusieurs cantons, des projets de législation relative à la vidéosurveillance ont été adoptés ou sont en cours d'élaboration. Il s'agit notamment des cantons d'Argovie, de Bâle-Ville, de Zürich et de Genève.

La République et canton de Genève

Projet Cyclope

La police cantonale genevoise dispose de deux centrales d'engagement: la Centrale d'engagement, de coordination et d'alarme (CECAL) et la Centrale des opérations de la police de la sécurité internationale (COPSI).

La CECAL est située dans le nouvel Hôtel de police, sis chemin de la Gravière. Elle engage les moyens nécessaires pour tous les types d'intervention et pour l'ensemble du personnel policier du canton, sauf pour le réseau autoroutier (géré par la centrale de surveillance et d'intervention du CASTOR) et l'aéroport (géré par la COPSI). La CECAL a également la tâche de diffuser et de recevoir les messages des polices cantonales et des instances fédérales. Elle dispose 19 caméras au nouvel Hôtel de Police. En cas d'événement, la CECAL peut également accéder aux 35 caméras de surveillance du trafic routier de l'Office cantonal de la mobilité et aux 135 caméras de surveillance de l'autoroute.

La COPSI est responsable de l'engagement du personnel de la police de la sécurité internationale (PSI), de la surveillance du secteur aéroportuaire et de certains sites diplomatiques. La COPSI dispose de 42 caméras, principalement à l'aéroport.

Le 17 avril 2007, le Conseil d'État genevois dépose un projet de loi en vue de l'ouverture d'un crédit de 6'046'000 francs pour l'acquisition du matériel, des logiciels, des services et pour la réalisation des travaux nécessaires au redéploiement du système

Périmètre du projet genevois Cyclope

Le projet Cyclope déposé par le Conseil d'État genevois (PL10027) vise à la mise en service d'une couverture vidéo de 46 sites, dont :

- Le carrefour du Bachet;
- La route des Acacias;
- La zone ferroviaire de la Praille;
- Le rond-point de Rive;
- Le stade du Bout-Du-Monde;
- La gare du Pont-Rouge;
- La plaine de Plainpalais;
- La place de Neuve;
- Le parc des Bastions;
- La rue de la Corratierie;
- La place Bel-Air;
- La place du Molard;
- La place Longemalle;
- Le pont du Mt-Blanc;
- La rue du Mt-Blanc;
- Le quai Gustave-Ador;
- La place de Cornavin;
- Le quai du Mt-Blanc;
- Le quai Wilson;
- La rue de Lausanne;
- L'avenue de la Paix;
- La place des Nations.

d'imagerie vidéo de la police (PL10027). Le rapport du Conseil d'État à l'appui du projet de loi relève notamment que la police cantonale ne dispose d'aucun moyen d'enregistrement des images et que l'hétérogénéité actuelle des sources vidéo et des environnements informatiques rend la visualisation et le contrôle des différentes sources d'images pratiquement impossibles. Le futur système de vidéosurveillance, baptisé Cyclope (Cf. encart page précédente), doit notamment répondre aux besoins de :

- Rationalisation de la gestion des interventions et des enquêtes ;
- Appréciation de la situation et conduite des interventions ;
- Prévention.

L'un des buts poursuivis par le Conseil d'État est d'améliorer l'efficacité de la police, en particulier en diminuant le nombre de patrouilles en mission d'observation. Cyclope doit intégrer l'ensemble des systèmes de surveillance existants, tant ceux gérés par la police que ceux situés dans le domaine public.

Le 24 janvier 2008, le Grand Conseil accepte le crédit par 54 voix pour, 26 contre et 4 abstentions. Le projet de loi est toutefois amendé par le parlement genevois, qui réduit le nombre de sites surveillés de 46 à 33 — dont 8 en prévision de l'Eurofoot — et les coûts de l'opération de 6 à 4.7 millions de francs.

CASTOR

Le réseau autoroutier genevois est placé, 24 heures sur 24, sous l'étroite surveillance de la gendarmerie genevoise qui, depuis son Centre Autoroutier de Surveillance du Trafic et de gestion Opérationnelle des Routes nationales (CASTOR), contrôle la totalité des installations de régulation et de surveillance du trafic. Elle peut détecter un incident, analyser ce dernier et déclencher, le cas échéant, une procédure d'urgence avec mise en alerte immédiate du Service d'incendie et de secours, la fermeture complète des tunnels dans les 2 sens, avec déviation du trafic, l'information avancée des conducteurs à l'aide de panneaux à messages variables, etc.

Les Transports publics genevois et l'Aéroport international de Genève

En septembre 2006, un groupe d'experts, composé de Jean Ruegg, Alexandre Flückiger, Valérie November et Francisco Klauser, publie un rapport intitulé « Vidéosurveillance et risques dans l'espace à usage public : Représentations des risques, régulation sociale et liberté de mouvement ». Cette recherche, menée dans le cadre du Centre d'étude, de technique et d'évaluation législatives de l'Université de Genève (CETEL), met l'accent, d'une part, sur une approche géographique du risque et des espaces à usage public ainsi surveillés et, d'autre part, sur une approche juridique dans le contexte helvétique. Le rapport présente deux études de cas : dans les Transports publics genevois (TPG) et à l'Aéroport international de Genève (AIG).

Figure 4 : Caméra de surveillance au plafond d'un bus genevois.



En 2004, 50% des trams et 4.4% des bus genevois étaient équipés d'un système de vidéosurveillance. Leur usage est avant tout préventif et dissuasif. Les auteurs de l'étude relèvent n'avoir pas eu accès à des statistiques détaillées qui permettraient d'établir l'efficacité des mesures prises par les TPG. Cependant, en première approximation, les déprédations semblent tout d'abord subir une forte diminution, fléchissant ensuite, peut-être en corrélation avec un effet d'accoutumance. A *contrario*, durant la même période d'analyse, les agressions contre le personnel et les clients et les vols (pickpockets) sont en augmentation. Un opérateur de la centrale relève que « l'automatisation à outrance pouvait, dans certains cas, conduire à la mauvaise appréciation d'une situation donnée ».

Les chercheurs n'ont pas pu accéder aux statistiques relatives à la vidéosurveillance de l'AIG, en possession de la Police de la sécurité internationale et n'ont pu s'appuyer que sur les appréciations subjectives de leurs interlocuteurs. Aux termes de l'étude, la vidéosurveillance semble avoir un effet sensible sur les vols ainsi que sur le sentiment de sécurité des employés.

L'étude aboutit à trois conclusions principales :

- 1 Les risques et le sentiment d'insécurité jouent un rôle important pour légitimer et justifier l'installation et le développement de la vidéosurveillance. À défaut de discipliner l'individu, la vidéosurveillance discipline le territoire.
- 2 L'analyse montre que l'efficacité et l'efficiency de la vidéosurveillance doivent être nuancées. Si ces questions ne sont pas nécessairement déterminantes pour justifier la vidéosurveillance d'un point de vue sociétal, tel n'est pas le cas d'un point de vue juridique. De surcroît, il est délicat de mettre en évidence la part propre de la vidéosurveillance dans l'impact des politiques de sécurité. Les auteurs de l'étude recommandent de mener des évaluations indépendantes pour tenter de lever ces interrogations.
- 3 Des questions restent sans réponse. Pourquoi y a-t-il aussi peu de débats sur les enjeux de la vidéosurveillance ? Pourquoi la question de l'amélioration du sentiment de sécurité paraît passer avant l'atteinte possible aux libertés individuelles et ne semble pas susciter d'inquiétude particulière ? D'après les auteurs, le point de vue juridique nécessite de parfaire les bases légales de la vidéosurveillance, incitant ainsi à poursuivre le débat dans l'arène parlementaire.

Les communes genevoises

Le 14 juillet 2004, la commune du Grand-Saconnex dépose une demande au Conseil d'État genevois pour l'installation et l'exploitation d'un système de vidéosurveillance dans différents lieux du domaine privé communal accessibles au public. Près de 2 ans plus tard, le

Figure 5 : Information sur la vidéosurveillance affichée dans un bus genevois.



passagers, aux biens, au véhicule ou à eux-mêmes. **Les voitures d'enfants, pliées,** doivent impérativement, pour des raisons de sécurité, utiliser exclusivement la porte et le bouton bleu désigné par le pictogramme bleu «voiture d'enfant». **Les vélos** sont transportés au plein tarif (au tarif réduit avec l'abonnement demi-tarif des CFF) à bord des véhicules des lignes à destination et en provenance des zones autres que 11 et 12, les samedis, les dimanches et les jours fériés uniquement.

Vidéosurveillance
Certains véhicules sont équipés en vidéosurveillance. Ils sont identifiables grâce à un pictogramme. Pour la sécurité des passagers, une caméra filme le trajet de façon continue.

Comment agir en cas d'atteinte à la sécurité?
1. Faire part immédiatement de l'événement au conducteur qui a la possibilité de marquer la bande de la vidéosurveillance au moment de l'incident (il est ainsi sauvegardé et facilement repérable sur la vidéo).

2. Appeler le 051 224 14 34 pour faire part de l'incident, transmettre le n° de la ligne et l'heure à laquelle s'est produit l'événement. Donner le maximum d'informations (description physique, vestimentaire, etc). Les images marquées seront ainsi conservées durant trois mois.

Sans appel, les images sont automatiquement détruites après 24 h.

Vidéosurveillance

29 mars 2006, le Conseil d'État genevois accède à ce projet, qu'il soumet à des conditions strictes afin d'assurer le respect de la sphère privée des personnes filmées selon les prescriptions du préposé fédéral à la protection des données. Il impose notamment que :

- Le matériel de vidéosurveillance installé doit permettre le cryptage par une technique automatique des parties identifiables, ainsi que le décryptage effectué en cas de nécessité par des personnes dûment autorisées ;
- Les personnes fréquentant les lieux concernés doivent être informées de la présence des caméras de vidéosurveillance par des panneaux clairs et visibles installés à l'intérieur et, le cas échéant, à l'extérieur des lieux équipés d'une caméra ;
- Les images doivent être effacées au plus tard trois jours après leur enregistrement et ne doivent pouvoir être visionnées et conservées qu'en cas d'agression ou de déprédation ;
- Les images doivent être traitées de manière strictement confidentielle, uniquement par des personnes dûment autorisées.

Le système de vidéosurveillance du Grand-Saconnex est constitué de 61 caméras, réparties sur 7 sites. Elles sont situées principalement dans des parkings et des préaux d'écoles. Le prix de cette mesure est d'environ 260'000 francs, auxquels viennent s'ajouter 18'000 francs pour la maintenance annuelle. Ces montants sont à comparer aux 100'000 francs dépensés chaque année par la commune pour réparer les dégâts causés par les incivilités. En l'état, la moitié des caméras sont en service, mais l'effet dissuasif a été immédiat. À titre d'exemple, alors qu'une quinzaine de plaintes pénales étaient jusqu'ici déposées chaque semestre relativement à l'école du Pommier, ce nombre est désormais descendu à 2. Les effets à long terme restent à démontrer.

Quelques mois plus tard, le 26 juillet 2006, le Conseil d'État autorise la commune de Vernier à installer et exploiter un système de vidéosurveillance sur le domaine privé communal, suite à une demande adressée un peu plus de 1 an auparavant, le 6 juin 2005. Cette mesure vise la protection de centres sportifs, de la mairie et de deux guichets des agents de sécurité municipale. Les contraintes imposées à Vernier par les autorités cantonales sont similaires à celles prescrites à la commune du Grand-Saconnex.

Figure 6 : Caméra placée dans une des salles du Musée de l'Ariana.



La Ville de Genève

Les directives de gestion administrative (DGA) de la Ville de Genève relatives aux infrastructures de sécurité et à la surveillance ont plus de 15 ans. Les règles organiques dans ces domaines sont les suivantes :

- La conception, la mise en place, le contrôle et l'entretien des installations de sécurité, incendie et effraction de la Ville de Genève sont du ressort du Service des bâtiments (DGA 01.0024.00) ;
- Sur demande, le Service de la sécurité et de l'espace publics* assure des surveillances spécifiques pour des manifestations culturelles ou sportives, actions publiques, surveillance de locaux, parcs, jeux et sécurité lors de la visite de personnalités, etc., dans les bâtiments ou propriétés de la Ville de Genève (DGA 05.0004.00).

Depuis l'avènement du « tout numérique », une part croissante des travaux relatifs aux infrastructures de sécurité est prise en charge par la Direction des systèmes d'information et de communication (DSIC), notamment pour le contrôle d'accès des immeubles. Ces opérations sont effectuées à la demande du Service des bâtiments et de la Gérance immobilière municipale.

Le présent rapport recense plus de 120 caméras de surveillance, réparties sur 16 sites (Cf. Tableau 1, page suivante), dont une large majorité a été mise en œuvre par le Service des bâtiments. Selon une pratique largement répandue — qui n'est pas propre à la Ville de Genève, ces caméras sont avant tout utilisées pour la surveillance des biens culturels dans les musées. Dans ce contexte, les systèmes de vidéosurveillance contribuent à la diminution des taux pratiqués par les assureurs pour couvrir les biens culturels prêtés par des tiers, lors de leur exposition dans les musées genevois. La principale installation se situe au Musée Rath, où se déroulent nombre de manifestations temporaires des Musées d'art et d'histoire de Genève. La présence des caméras est indiquée par une signalétique disposée par le Service des bâtiments (Cf. Figure 8, ci-contre).

En sus des sites du Département de la culture, le Service des bâtiments a mis en service des systèmes de vidéosurveillance au Palais Eynard — avec une partie des caméras

Figure 7 : Caméras placées dans le Parc des Bastions pour la surveillance du Palais Eynard.



Figure 8 : Exemple de signalétique utilisée par le Service des bâtiments de la Ville de Genève.



* La directive spécifique en fait un ancien nom du service, à savoir le Service de police municipale.

Tableau 1 : Vidéosurveillance en Ville de Genève (état au 1^{er} janvier 2008). Plus de 120 caméras de surveillance, réparties sur 16 sites sont recensés par le Service des bâtiments et la Direction des systèmes d'information et de communication de la Ville de Genève. La liste ci-après n'est pas exhaustive, car d'autres caméras ont été mise en service en Ville de Genève, notamment dans les centres sportifs.

Site	Caméras	Commentaires
Abri des biens culturels « Le Corbusier »	<ul style="list-style-type: none"> ■ 12 à l'intérieur ■ 2 à l'extérieur 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Les images des caméras intérieures sont enregistrées en permanence. ■ L'enregistrement des images des caméras extérieures n'est enclenché que lorsqu'un mouvement est détecté. ■ Les images sont stockées pendant 19 jours.
Bibliothèque de Genève	4 à l'intérieur (bientôt 8)	<ul style="list-style-type: none"> ■ L'installation est limitée à l'Espace Ami Lullin. ■ Les images sont enregistrées en permanence, sauf si l'huissier déclenche le système de vidéosurveillance. ■ Les images enregistrées sont stockées entre 10 et 25 jours.
Grand-Théâtre	2 à l'intérieur	<ul style="list-style-type: none"> ■ Les caméras sont utilisées pour permettre à l'huissier de visualiser les entrées des livraisons et du personnel. ■ Les images sont enregistrées en permanence, sauf si l'huissier déclenche le système de vidéosurveillance. ■ Les images enregistrées sont stockées entre 10 et 25 jours. ■ L'institution projette d'installer, par ses propres moyens, des caméras aux caisses.
Halles de Rive	4 à l'intérieur	<ul style="list-style-type: none"> ■ Les caméras sont utilisées pour permettre à l'huissier de visualiser les entrées des halles. ■ Les images sont enregistrées en permanence, sauf si l'huissier déclenche le système de vidéosurveillance. ■ Les images enregistrées sont stockées entre 10 et 25 jours.
Horloge fleurie	1 à l'extérieur	Le site est géré par le Service des espaces verts et de l'environnement.
Maison Tavel	<ul style="list-style-type: none"> ■ 2 à l'intérieur ■ 1 à l'extérieur 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Les images sont enregistrées en permanence, sauf si l'huissier déclenche le système de vidéosurveillance. ■ Les images enregistrées sont stockées entre 10 et 25 jours.
Musée Ariana	9 à l'intérieur	<ul style="list-style-type: none"> ■ Les images sont enregistrées en permanence, sauf si l'huissier déclenche le système de vidéosurveillance. ■ Les images enregistrées sont stockées entre 10 et 25 jours.
Musée des sciences	5 à l'intérieur	<ul style="list-style-type: none"> ■ Les images sont enregistrées en permanence, sauf si l'huissier déclenche le système de vidéosurveillance. ■ Les images enregistrées sont stockées entre 10 et 25 jours.
Musée d'ethnographie	2 à l'intérieur	<ul style="list-style-type: none"> ■ Les caméras sont utilisées pour permettre à l'huissier de visualiser l'entrée des livraisons. ■ Aucune image n'est enregistrée.

Site	Caméras	Commentaires
Musée Rath	25 à l'intérieur	<ul style="list-style-type: none"> ■ Les images sont enregistrées en permanence, sauf si l'huissier déclenche le système de vidéosurveillance. ■ Les images enregistrées sont stockées entre 10 et 25 jours. ■ Un nouveau concept de vidéosurveillance est en cours d'élaboration. Le nombre de caméras devrait légèrement augmenter.
Musée Voltaire	<ul style="list-style-type: none"> ■ 12 à l'intérieur ■ 2 à l'extérieur 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Les images sont enregistrées en permanence, sauf si l'huissier déclenche le système de vidéosurveillance. ■ Les images enregistrées sont stockées entre 10 et 25 jours.
Muséum d'histoire naturelle	2 à l'extérieur	<ul style="list-style-type: none"> ■ Les caméras sont utilisées pour permettre à l'huissier de visualiser l'entrée du personnel. ■ Aucune image n'est enregistrée.
Palais Eynard	7 à l'extérieur	<ul style="list-style-type: none"> ■ Les images sont enregistrées en permanence, sauf si l'huissier déclenche le système de vidéosurveillance. ■ Les images enregistrées sont stockées entre 10 et 25 jours. ■ Certaines caméras permettent à l'huissier de contrôler les accès à distance pour l'ouverture des portes.
Service d'incendie et de secours (SIS)	> 20 caméras pour les 3 casernes	<ul style="list-style-type: none"> ■ Les caméras sont principalement utilisées pour permettre à la centrale d'engager les forces d'intervention. ■ Aucune image n'est enregistrée. ■ L'installation, désormais obsolète, sera redéployée en 2008.
Villa « La Grange »	2 à l'intérieur	<ul style="list-style-type: none"> ■ L'installation est limitée à la bibliothèque. ■ Le système de vidéosurveillance est enclenché et déclenché manuellement lorsqu'une visite est organisée. ■ Les images sont enregistrées en permanence lorsque le système de vidéosurveillance est enclenché. ■ Les images enregistrées sont stockées entre 10 et 25 jours.
9, rue du Grand-Pré	1 à l'intérieur	En l'état, la caméra est désactivée, dans l'éventualité de l'aménagement des locaux pour les agents municipaux.
25, rue du Stand	<ul style="list-style-type: none"> ■ 7 à l'intérieur ■ 2 à l'extérieur ■ Quelques leurres 	<ul style="list-style-type: none"> ■ En fonction de leur emplacement, les images sont enregistrées en permanence ou uniquement lorsque le bâtiment est sous alarme. ■ Les images enregistrées sont effacées automatiquement après 96 heures.

placée dans le Parc des Bastions, dans les 3 casernes du Service d'incendie et de secours — en appui du système d'engagement, ainsi qu'à la Halle de Rive. Le Service des espaces verts et de l'environnement (SEVE) a installé un système de vidéosurveillance pour enregistrer des images de l'Horloge fleurie. Enfin, la DSIC a mis en place — en coordination avec le Service des bâtiments — le système de vidéosurveillance des locaux de la rue du Stand 25, dans lesquels se trouve notamment le principal centre de calcul de l'administration municipale, point névralgique des systèmes d'information et de communication de la Ville de Genève. Plus récemment, la DSIC a installé, pour quelques centaines de francs, un système de vidéosurveillance numérique au Musée d'ethnographie, pour permettre à l'huissier de contrôler l'accès de l'entrée des livraisons.

Figure 9 : Caméra à l'entrée de l'immeuble de la rue du Stand 25. Cet immeuble abrite notamment le principal centre de calculs de la Ville de Genève.



De manière générale, à l'exception notamment des quelques sites où les caméras ne servent qu'à la visualisation à distance (par exemple, pour le SIS ou au Musée d'ethnographie), les systèmes de vidéosurveillance de la Ville de Genève :

- Enregistrent les images en permanence ;
- Conservent les images selon les capacités de stockage propres au système (volume du disque), soit approximativement entre 10 et 25 jours*.

Les images stockées ne sont divulguées qu'aux autorités compétentes, par exemple en cas de vol.

Le recensement effectué dans le présent rapport n'est pas exhaustif. D'autres caméras sont en service, notamment dans les centres sportifs.

Éthique

Faiblesse du débat public

Dans nos contrées, la vidéosurveillance n'a heureusement pas pour objectif d'imposer la dictature du parti-État décrite par George Orwell dans « 1984 ». Elle est mise en place avec le consentement le plus souvent tacite d'une majorité de la population, comme une réponse au sentiment d'insécurité, à la peur des agressions, à la petite délinquance, aux dealers et aux actes de vandalisme. Pour beaucoup, il n'est pas grave de se faire filmer si on n'a rien à se reprocher.

* Le Service des bâtiments et la DSIC ont entrepris les démarches pour ramener la durée du stockage des images à 4 jours (96 heures), à savoir la norme prévue dans la législation cantonale en cours de gestation.

En France, la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) lance dans son rapport annuel 2006 « une alerte à la société de surveillance » qui menace « la protection des données et nos libertés ». La mission générale de la CNIL est de veiller à ce que l'informatique soit au service du citoyen et qu'elle ne porte atteinte ni à l'identité humaine, ni aux droits de l'homme, ni à la vie privée, ni aux libertés individuelles ou publiques. Selon Alex Türk, président de la CNIL, « les individus sont tentés par le confort [que l'innovation technologique] procure, mais ils sont peu conscients des risques qu'elle comporte ». Ils ne se préoccupent ni de la surveillance de leurs déplacements, ni de l'analyse de leurs comportements, de leurs relations ou de leurs goûts. Eric Heilmann, maître de conférences en sciences de l'information et de la communication à l'université Louis-Pasteur de Strasbourg, ajoute que « les caméras de surveillance sont entrées dans le paysage urbain, comme les lampadaires », le débat de fond sur leur utilité est « assoupi ».

La vidéosurveillance se banalise. Pourtant, utilisée sans motif valable, elle constitue une menace à la sphère privée. Cette menace est d'autant plus grave que les images sont enregistrées.

L'exemple de la Ville de Lyon

La Ville de Lyon a mis en place la vidéosurveillance dans 6 arrondissements. Soucieuse d'aller au-delà des garanties prévues par le législateur, et afin de concilier la sécurité des citoyens avec le respect des libertés publiques et privées, la municipalité lyonnaise a créé en 2003 le Collège d'éthique de la vidéosurveillance. Ce Collège est une commission extramunicipale, composée, dans un souci d'indépendance et de pluralité, d'élus municipaux, tous partis confondus, de personnalités qualifiées représentant le monde du droit, de l'économie et de l'éducation et de représentants d'associations de défense des droits de l'homme. Le premier travail mené par le Collège a consisté en la rédaction d'une charte d'éthique de la vidéosurveillance. Ce texte rappelle les principes auxquels l'installation et le fonctionnement des caméras doivent se conformer, impose à la Ville de Lyon des obligations supplémentaires en matière d'information sur la vidéosur-

Figure 10 : Vidéosurveillance et vie privée. Dessin de Philippe Tastet. (Publié avec l'aimable autorisation de l'auteur, <http://www.philippetastet.com>.)



« La vidéosurveillance est un outil au service de la politique de sécurité et de prévention de la Ville de Lyon dans le cadre du contrat local de sécurité. Ses objectifs sont de prévenir l'atteinte aux personnes et aux biens dans les quartiers de forte activité où la délinquance constatée est plus importante, d'augmenter le sentiment de sécurité des Lyonnais et des visiteurs et de sécuriser les bâtiments communaux et espaces publics exposés. Cette politique doit se concilier avec l'impératif du respect des libertés publiques et individuelles. Par cette charte, la Ville de Lyon s'engage à aller au-delà des obligations législatives et réglementaires qui encadrent le régime de la vidéosurveillance et à garantir aux citoyens un degré de protection supérieur. »

Extrait de la « Charte d'éthique de la vidéosurveillance » de la Ville de Lyon

veillance et instaure en faveur des citoyens qui s'estiment victimes d'un abus de la vidéosurveillance, un droit de recours auprès du Collège. Cette charte d'éthique a été adoptée par le Conseil municipal de Lyon le 19 avril 2004. Elle est disponible dans chaque mairie d'arrondissement, dans les commissariats et chez un certain nombre de commerçants des quartiers équipés de caméras.

Cadre légal

Conformément à l'article 36 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (ci-après: Cst.), toute restriction d'un droit fondamental (A) doit:

- Reposer sur une base légale (B);
- Être justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui (C);
- Être proportionnée au but poursuivi (D).

A • La restriction des droits fondamentaux

Potentiellement, tout système de vidéosurveillance permettant d'identifier des personnes est susceptible de restreindre les droits fondamentaux suivants:

- La liberté personnelle (art. 10 al. 2 Cst.);
- Le droit au respect de la sphère privée (art. 13 al. 1 Cst.);
- Le droit d'être protégé contre l'emploi abusif des données personnelles (art. 13 al. 2 Cst.);
- La liberté de réunion (art. 22 Cst.).

La Cour européenne des droits de l'homme a jusqu'à présent considéré qu'il n'y avait pas d'atteinte à la vie privée lorsque ni les images ni le son n'étaient enregistrés*. En revanche, une partie de la doctrine helvétique soutient qu'un système de surveillance simple, c'est-à-dire sans enregistrement des images et du son, porte déjà une atteinte — légère — à la sphère privée†.

* Arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 17 juillet 2003, Perry contre Royaume-Uni.

† Vanessa Lévy, «Le droit à l'image, Définition, Protection, Exploitation», thèse de l'Université de Lausanne, Zurich/Bâle/Genève 2002.

Extraits de la Constitution fédérale

Art. 10 al. 2 Droit à la vie et liberté personnelle

Tout être humain a droit à la liberté personnelle, notamment à l'intégrité physique et psychique et à la liberté de mouvement.

Art. 13 Protection de la sphère privée

¹ Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile, de sa correspondance et des relations qu'elle établit par la poste et les télécommunications.

² Toute personne a le droit d'être protégée contre l'emploi abusif des données qui la concernent.

Art. 22 Liberté de réunion

¹ La liberté de réunion est garantie.

² Toute personne a le droit d'organiser des réunions, d'y prendre part ou non.

Art. 36 Restriction des droits fondamentaux

¹ Toute restriction d'un droit fondamental doit être fondée sur une base légale. Les restrictions graves doivent être prévues par une loi. Les cas de danger sérieux, direct et imminent sont réservés.

² Toute restriction d'un droit fondamental doit être justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui.

³ Toute restriction d'un droit fondamental doit être proportionnée au but visé.

⁴ L'essence des droits fondamentaux est inviolable.

Lorsque les images — voire également le son — sont enregistrés, l'atteinte à la sphère privée est généralement considérée comme grave et se double d'une atteinte au droit d'être protégé contre l'emploi abusif des données personnelles.

B • La base légale

En droit actuel

Il n'existe aucune base légale fédérale autorisant les cantons et les communes à exploiter des systèmes de vidéosurveillance pour prévenir les infractions. La loi fédérale sur la protection des données s'applique uniquement aux traitements de données réalisés par des personnes privées ou des organes fédéraux.

À Genève, il n'existe pas non plus, en l'état, de base légale spécifique autorisant une vidéosurveillance dissuasive par les autorités cantonales ou communales.

Le Conseil d'État genevois s'est jusqu'à présent fondé sur l'article 2 alinéa 1 de la loi cantonale sur les informations traitées automatiquement par ordinateur (ci-après: LITAO) pour soumettre l'installation des systèmes de vidéosurveillance des services cantonaux, des communes et des établissements de droit public à autorisation.

Avant d'autoriser l'installation d'un système de vidéosurveillance, et bien que l'article 12 LITAO ne le prévoit pas, le Conseil d'État demande un préavis à la Commission de contrôle de l'informatique de l'État (CCIE).

Les communes peuvent se fonder sur l'article 30 alinéa 2 de la loi sur l'administration des communes (ci-après: LAC) pour adopter un règlement autorisant l'installation d'un système de vidéosurveillance du domaine public et du patrimoine administratif communaux, et pallier ainsi l'absence de base légale fédérale et cantonale. Cette lecture de la LAC, qui est notamment prônée par le Professeur Jean Ruegg, n'est toutefois pas partagée par le Conseil d'État.

Extraits de la loi cantonale sur les informations traitées automatiquement par ordinateur (LITAO)

Art. 2 Création et catalogue

¹ Le Conseil d'État est compétent pour décider de cas en cas dans quelle mesure les services des administrations cantonales, communales et des établissements de droit public peuvent créer des banques de données, des systèmes d'informations et des fichiers traités automatiquement par ordinateur.

² Afin que la population soit dûment informée de l'existence des fichiers, le Conseil d'État fait établir un catalogue qui est public.

Art. 12 Attributions

La commission [de contrôle de l'informatique de l'État]:

- a) S'assure d'office que les dispositions légales et réglementaires concernant le traitement confidentiel des informations et des fichiers sont observées pendant les opérations de traitement automatique des données;
- b) Statue sur les plaintes des personnes qui estiment que leurs droits sont violés, notamment parce que les données traitées automatiquement sont inexactes, périmées ou inadéquates; elle se prononce également sur les plaintes des personnes auxquelles l'accès à des informations les concernant personnellement a été refusé;
- c) Soumet chaque année, voire plus fréquemment en cas de nécessité, un rapport au Conseil d'État.

Article 32 alinéa 2 de la loi cantonale sur l'administration des communes

Le Conseil municipal peut également adopter, sous forme de délibération, des règlements ou des arrêtés de portée générale régissant les domaines relevant de la compétence des communes.

Par ailleurs, il convient de préciser que l'exploitation d'un système de vidéosurveillance communal ne peut être confiée aux agents publics qu'à condition que le règlement communal le prévoie expressément.

Le projet de loi sur la protection des données personnelles

Le 7 juin 2006, le Conseil d'État dépose au Grand Conseil un projet de loi cantonale sur la protection des données personnelles (ci-après : LPDP).

Ce projet de loi prévoit l'abrogation de la LITAO (art. 31 LPDP) et l'abandon du régime de l'autorisation préalable pour la création de systèmes d'information par les autorités cantonales et communales, donc notamment pour l'installation de systèmes de vidéosurveillance.

En lieu et place du régime d'autorisation préalable par le Conseil d'État, la LPDP instaure une base légale et des conditions spécifiques pour l'installation de systèmes de vidéosurveillance (Cf. art. 12 LPDP dans l'encart ci-contre). Elle oblige également les services cantonaux et les communes à communiquer la liste de tous leurs fichiers contenant des données personnelles — y compris les systèmes de vidéosurveillance — au préposé cantonal à la protection des données et à la transparence, nouvelle autorité prévue dans ce projet de loi (art. 13 et 22 al. 3 LPDP).

Le pilotage politique de la législation cantonale sur la protection des données personnelles sera confié à la Commission consultative en matière de protection des données, de trans-

Article 12 du projet de loi cantonale sur la protection des données personnelles

¹ Dans la mesure où elles ne sont pas dictées par l'accomplissement légal de tâches au sens de l'article 5, 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 96 heures. Ce délai peut 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.

³ Les responsables des institutions prennent les mesures organisationnelles et techniques appropriés 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 à la protection des données et à la transparence] ;

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

⁴ En dérogation à l'article 9, 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 9, alinéa 3, soit aux fins de dénoncer une infraction pénale dont la vidéosurveillance aurait révélé la commission.

parence et d'archives publiques. Cette commission serait composée de 12 membres, choisis par le Grand Conseil et le Conseil d'État.

En l'état, la LPDP figure aux objets en susſpens de la Commission judiciaire et de police.

C • L'intérêt public

Conformément à l'article 36 alinéa 2 de la Constitution, toute restriction d'un droit fondamental doit être justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui.

L'article 8 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, qui garantit le respect de la sphère privée, énumère les intérêts publics qui peuvent être invoqués pour restreindre cette liberté: la sécurité nationale, la sûreté publique, le bien-être économique du pays, la défense de l'ordre et la prévention des infractions pénales, la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.

La prévention et la répression d'infractions pénales constituent des intérêts publics suffisants.

Article 8 de la Convention européenne des Droits de l'Homme

¹ Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

² Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.

D • La proportionnalité

Règle de l'aptitude

La règle de l'aptitude exige que la mesure choisie soit propre à atteindre l'intérêt public poursuivi. Tel n'est pas le cas si cette mesure s'avère d'emblée inutile ou inefficace.

En l'état, les études scientifiques relatives à l'efficacité des systèmes de vidéosurveillance pour la prévention des infractions pénales sont controversées. On ne peut donc pas considérer que les systèmes de vidéosurveillance soient d'emblée inefficaces pour la prévention des infractions pénales. Néanmoins, les doutes relatifs à l'efficacité des systèmes de vidéosurveillance imposent aux autorités publiques d'en évaluer l'efficacité *a posteriori* et d'en suspendre l'utilisation en cas de résultats négatifs.

Règle de la nécessité

La règle de la nécessité impose de choisir, parmi les mesures aptes à atteindre le but poursuivi, celle qui restreint le moins les droits fondamentaux. Cette comparaison exige de tenir compte du degré d'efficacité des différentes mesures et de leur potentiel d'atteinte aux droits fondamentaux.

Dans cette analyse, les collectivités publiques peuvent également tenir compte des coûts respectifs des différentes mesures. Ainsi, la règle de la nécessité n'interdit pas à une collec-

tivité publique de choisir une mesure plus lourde pour les droits fondamentaux si elle est considérablement moins onéreuse qu'une mesure moins contraignante.

Règle de la proportionnalité au sens étroit

La règle de la proportionnalité au sens étroit exige que, dans la balance des intérêts concrets en présence, l'intérêt public invoqué pour restreindre les droits fondamentaux pèse plus lourd que le respect de ces droits.

Dans ce cadre, le système de vidéosurveillance choisi et l'intérêt public poursuivi sont essentiels. Ainsi, l'installation d'un système de vidéosurveillance sans enregistrement est en principe proportionnelle à l'objectif de prévention des infractions pénales. En revanche, l'installation d'un système de vidéosurveillance avec enregistrement sera examinée avec plus de circonspection.

Afin de s'assurer de la proportionnalité au sens étroit du système de vidéosurveillance choisi, l'autorité publique doit notamment respecter les principes et conditions suivants :

- Informer le public quant au principe de la vidéosurveillance, à sa finalité, à l'identité des personnes responsables, au droit d'accès des personnes filmées et au droit des saisir les instances compétentes ;
- Éviter que les caméras ne soient dirigées contre des immeubles ou des maisons privées ;
- Définir les instances auxquelles les données peuvent être communiquées ;
- Déterminer les personnes habilitées à visualiser ou traiter les données ;
- Définir, puis sécuriser les lieux de conservation des données ;
- Fixer un délai maximum de conservation des enregistrements* ;
- Réglementer le droit d'accès aux données par les personnes filmées.

Perspectives et recommandations

Postulat de base

La vidéosurveillance est une réalité en Ville de Genève. Cet outil de sécurité est actuellement exploité dans une quinzaine de sites, avec plus de 120 caméras, *sans base légale* et *sans assurance formelle du respect du principe de la proportionnalité*.

Compte tenu :

- De la légitimité, pour la Ville de Genève, de protéger son patrimoine ainsi que les biens qui lui sont confiés (par exemple, lors d'une exposition) ;
- De l'actuelle utilisation de la vidéosurveillance à cet effet ;
- De l'absence de base légale y relative ;
- De la nécessité de fixer un cadre normatif permettant d'évaluer en toute objectivité l'extension de l'usage de la vidéosurveillance à d'autres situations ou lieux, dans la limite des compétences de la municipalité ;

* Un délai de 100 jours a récemment été jugé constitutionnel par le Tribunal fédéral (ATF 133 I 77).

- De l'exigence d'en réglementer l'usage pour qu'il soit proportionnel au but poursuivi.

Il convient d'élaborer une base légale formelle relative à la vidéosurveillance, conforme aux conditions de restriction des droits fondamentaux fixées par la Constitution fédérale.

Ce constat tombe mal, en plein flou juridique. La législation cantonale relative à la vidéosurveillance est en cours d'étude au Grand Conseil*, mais n'est pas encore adoptée. La Ville de Genève pourrait certes choisir la voie d'une réglementation spécifique, édictée par le Conseil municipal, mais celle-ci devra être modifiée, voire abrogée en cas de promulgation de la loi cantonale et donc retourner au Conseil municipal, pour examen et vote. La voie législative strictement municipale — qui durera au moins 6 mois, voire plus d'une année avant d'aboutir — doit donc être réservée au cas où le Grand Conseil refuserait d'entrer en matière sur les normes relatives à la vidéosurveillance.

Méthodologie

Étant donné la situation en vigueur en Ville de Genève, du droit et de l'état de l'art, l'approche séquentielle suivante est préconisée :

- 1 Appliquer sans délai les normes relatives à la vidéosurveillance édictées dans le projet de loi cantonale sur la protection des données personnelles ;
- 2 Lancer le débat public et créer un cadre éthique ;
- 3 Formaliser la politique de sécurité municipale ;
- 4 Définir les objectifs opérationnels en matière de sécurité municipale et les moyens pour les atteindre ;
- 5 Identifier les enjeux et les parties prenantes de la vidéosurveillance ;
- 6 Intégrer une méthodologie d'évaluation de la politique municipale en matière de vidéosurveillance ;
- 7 Édicter une réglementation municipale relative à la vidéosurveillance ;
- 8 Mettre en service puis exploiter de nouveaux systèmes de vidéosurveillance.

Il s'agit d'un travail conséquent, qu'il convient de mener de manière exhaustive, compte tenu de l'impact de la vidéosurveillance sur les droits fondamentaux, avec une large consultation des parties prenantes. La décision de déployer de nouveaux systèmes de vidéosurveillance n'interviendra qu'au terme de la troisième étape.

En fonction de l'évolution de la législation fédérale et cantonale, la portée de chacune de ces étapes devra être revue, mais la méthode restera applicable.

* Au moment de la rédaction du présent rapport, le projet de loi cantonale sur la protection des données personnelles (LPDP), déposé par le Conseil d'État il y a plus de 18 mois, le 7 juin 2006, est en suspens auprès de la Commission judiciaire et de police.

Figure 11 : Caméra de surveillance de l'Horloge fleurie, à Genève.



1 • Appliquer sans délai les normes relatives à la vidéosurveillance édictées dans le projet de loi cantonale sur la protection des données personnelles

Dans un premier temps, il convient d'adopter sans délai des normes provisoires, au plus près de celles édictées à l'article 12 du projet de loi cantonale sur la protection des données personnelles, dans la perspective de son adoption par le Grand Conseil. Sans répondre au besoin d'une base légale formelle, cette directive du Conseil administratif permettra de donner de bonnes garanties quant au respect du principe de la proportionnalité par les installations de vidéosurveillance d'ores et déjà en exploitation en Ville de Genève. Sauf exception décidée par le Conseil administratif, la création de nouveaux sites de vidéosurveillance doit être provisoirement gelée.

L'auteur du présent rapport suggère de reformuler l'article 12 de la LPDP comme suit :

- ¹ La présente directive est édictée :
 - a) Pour garantir les droits fondamentaux ;
 - b) Dans l'attente d'une base légale formelle relative à la vidéosurveillance.
- ² Afin de respecter le principe constitutionnel de la proportionnalité, un système de vidéosurveillance ne pourra être créé ou exploité que si, cumulativement :
 - a) La vidéosurveillance est absolument 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 ;
 - 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 n'entrent pas dans le champ de vision des caméras ou, à défaut, sont rendus d'emblée non identifiables par un procédé technique approprié.
- ³ L'éventuel enregistrement de données résultant de la surveillance doit être détruit en principe dans un délai de 96 heures. Ce délai peut 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.
- ⁴ 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 Service des bâtiments ;
 - b) S'assurer que les données enregistrées ne puissent être consultées ni par les personnes en charge de leur visionnement en temps réel, ni par le personnel technique en charge de l'entretien du système de vidéosurveillance ;
 - c) Garantir la sécurité des installations de surveillance et des données éventuellement enregistrées.

- ⁵ 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) Le Conseil administratif;
 - b) Les autorités judiciaires :
 - i) soit lorsque celles-ci les sollicitent aux fins de trancher les causes dont elles sont saisies ou de remplir les tâches de surveillance dont elles sont investies, sauf si le secret de fonction ou un autre secret protégé par la loi s'y oppose,
 - ii) soit aux fins de dénoncer une infraction pénale dont la vidéosurveillance aurait révélé la commission.
- ⁶ Le développement de nouveaux sites de vidéosurveillance est soumis à autorisation préalable du Conseil administratif.

L'auteur du présent rapport propose de confier cette étape aux services « maîtres d'œuvre » de la vidéosurveillance, à savoir le Service des bâtiments, le SEVE et la DSIC, ainsi qu'aux éventuels autres services ayant déployé des caméras de surveillance non répertoriées par le Service des bâtiments. Ce dernier doit être tenu informé par les services concernés.

2 • Lancer le débat public et créer un cadre éthique

La vidéosurveillance ne peut en aucun cas se réduire à une démarche technique. Pourtant, elle fait rarement l'objet d'un débat public. La promulgation de la Loi cantonale sur la protection des données personnelles, soumise au référendum facultatif, ouvrira peut-être la voie à la discussion. Les avantages et les inconvénients de la vidéosurveillance doivent être examinés sous l'angle des politiques publiques. L'équilibre doit être trouvé entre l'extension des dispositions en matière de sécurité publique et les atteintes aux droits fondamentaux. Les craintes des uns et les espoirs des autres méritent d'être abordés sans tabous.

Proposition de résolution du Conseil administratif au Conseil municipal relative à la mise en place d'un Comité d'éthique sur la vidéosurveillance

Pour aller au-delà des garanties prévues par la législation cantonale, le Conseil municipal met en place un Collège d'éthique sur la vidéosurveillance en Ville de Genève.

Ce Collège est composé de sept membres, dont quatre sont désignés par le Conseil municipal et trois par le Conseil administratif. Les premières missions du Collège seront d'établir son règlement et une charte d'éthique. Ces deux objets seront présentés au Conseil municipal, pour délibération et vote.

L'auteur du présent rapport préconise d'aller au-delà des protections offertes par la législation cantonale et propose la mise en place d'un pilotage éthique de la vidéosurveillance en Ville de Genève. À l'exemple de la Ville de Lyon, une charte et un collège d'éthique peuvent être mis sur pied. Dans l'idéal, ce dernier doit être composé de représentants de la société civile et des partis politiques, ainsi que d'experts, en particulier dans les domaines juridiques et techniques.

La dimension éthique doit donc être abordée au plus vite. Elle fournira un cadre à la suite de la démarche. Une proposition de résolution dans ce sens pourrait être déposée par le Conseil administratif au Conseil municipal.

3 • Formaliser la politique de sécurité municipale

Il n'y a pas de déterminisme technologique ou économique. Il ne suffit donc pas d'adopter une technologie ou un produit; il faut donner un sens à ce choix. En d'autres termes, avant de postuler la nécessité impérieuse de telle ou telle technologie en Ville de Genève (le « comment ? »), les objectifs de leur mise en œuvre doivent être clairement énoncés (le « pourquoi ? »).

La vidéosurveillance n'est qu'un outil. Comme l'explique Dominique Pécaud, dans un rapport pour l'Institut français des hautes études de la sécurité intérieure (IHESI) : « Il n'y a pas de rapport direct entre la technique et la sécurité. Si on demande à un fournisseur de matériel de traiter la question de la sécurité, il vous vendra du matériel. » De surcroît, la vidéosurveillance doit être associée à d'autres mesures et ne doit pas être mise en œuvre de manière isolée et non coordonnée. Elle doit découler d'une politique publique et non la précéder. Pour être efficace, une politique de sécurité doit s'exercer de manière multidimensionnelle, par combinaison de politiques de prévention, de dissuasion et de répression. Au niveau d'une municipalité genevoise, ces politiques ne se concrétisent pas uniquement par des actions de police, mais recouvrent des domaines aussi diversifiés que :

- L'aménagement urbain (par exemple, pour l'éclairage public);
- L'urbanisme (par exemple, par une approche sociologique de la conception urbaine);
- L'habitat (par exemple, dans les allées d'immeubles, les parkings, etc.);
- Les prestations sociales directes (par exemple, à la jeunesse ou aux personnes en situation précaire) et indirectes, en tissant des liens sociaux (par exemple, par le biais d'activités culturelles ou sportives, ainsi que par l'accroissement de la convivialité);
- Etc.

De surcroît, l'entretien du parc immobilier (par exemple, contre les graffitis) et de l'environnement urbain (par exemple, contre les déchetteries sauvages) concourt, par la préservation de la qualité du cadre de vie, au sentiment de sécurité et aux mesures de dissuasion. Outre ces actions pour assurer la sécurité de la population, la Ville de Genève doit veiller à la protection de son patrimoine, notamment immobilier et culturel.

La présente étape vise à préciser la politique publique de sécurité municipale, en fixer les fondamentaux déontologiques et en déterminer formellement son organisation. Le programme politique sera élaboré sous l'impulsion du magistrat chargé du Département de l'environnement urbain et de la sécurité, puis sera présenté au Conseil administratif, pour décision.

4 • Définir les objectifs opérationnels en matière de sécurité municipale et les moyens pour les atteindre

Dans cette quatrième étape, la politique du Conseil administratif en matière de sécurité doit être déclinée en objectifs opérationnels, puis les moyens pour les atteindre doivent être définis. Dans une certaine mesure, cette démarche peut être itérative, par situation ou par lieu. Cependant, il conviendra de veiller à ce que les moyens choisis se complètent judicieusement et n'interfèrent pas entre eux. Par exemple, une mesure efficace dans un quartier

peut provoquer la migration des actes de délinquance vers un autre quartier, annulant l'effet global de la mesure.

Parmi l'ensemble des moyens envisagés, cette étape doit inclure un examen spécifique de l'usage de la vidéosurveillance, en rappelant ici qu'elle a des effets distincts selon la nature des délits visés. Les situations et les lieux où un système de vidéosurveillance serait pertinent doivent être répertoriés. Il s'agira notamment d'apprécier, pour chaque situation ou lieu, quelles pourraient être les alternatives à la vidéosurveillance. Ce dernier point doit démontrer que :

- Il n'existe pas d'autres mesures, moins restrictives en matière de droits fondamentaux, qui permettent d'atteindre les mêmes objectifs de sécurité;
- La vidéosurveillance est la meilleure solution en termes d'efficacité, mais également sous l'angle financier et organisationnel.

La présente étape et les suivantes pourront être accomplies par un groupe de travail interdépartemental, conduit par le chef du Service de la sécurité et de l'espace publics. Le résultat sera présenté au Conseil administratif, pour décision.

5 • Identifier les enjeux et les parties prenantes de la vidéosurveillance

Dans l'hypothèse où la vidéosurveillance fait partie des moyens retenus par le Conseil administratif pour répondre à ses objectifs de politique publique en matière de sécurité, d'une part, et dans le cadre fixé par la quatrième étape, d'autre part, la présente étape consiste notamment à :

- Déterminer quelles sont les parties prenantes;
- Examiner leurs besoins ou leurs craintes;
- Explorer les voies de collaboration avec les partenaires de sécurité cantonaux, compte tenu notamment du principe de subsidiarité et des domaines de compétence respectifs;
- Recenser les éléments mesurables (indicateurs) et les statistiques de la délinquance et de l'incivilité en Ville de Genève;
- Établir une typologie des situations et des lieux où la vidéosurveillance présente un intérêt (par exemple, biens culturels, centres de calcul, préaux d'école, bâtiments de valeur patrimoniale ou esthétique, zones de déchetteries officielles ou « spontanées », parkings, etc.);
- Étudier les expériences réalisées par d'autres administrations publiques;
- Déterminer, au cas par cas, par situation et par lieu, les moyens à utiliser, en particulier en regard de la protection de la sphère privée (floutage des images, cryptage des données, etc.), de leur efficacité et de leurs coûts (acquisition, mise en place, entretien, gestion, etc.);
- Prendre en considération l'éventualité de la mise en place d'un centre de supervision municipale.

Au-delà des services municipaux, cette étape doit associer les partenaires cantonaux (Police, Fondation des parkings, etc.) pour examiner les contraintes et les synergies envisageables, considérant par exemple qu'une large part des 46 sites du projet cantonal Cyclope sont situés sur le domaine public de la Ville de Genève.

Au terme de cette cinquième étape, les enjeux et les parties prenantes de la vidéosurveillance doivent être clairement identifiés. Ils permettront d'établir les objectifs et le périmètre de la directive y relative.

6 • Intégrer une méthodologie d'évaluation de la politique municipale en matière de vidéosurveillance

Alors qu'aux États-Unis l'évaluation des politiques publiques est intégrée aux processus gouvernementaux depuis près de trente ans, son institutionnalisation n'a progressé que lentement en Europe et en particulier en Suisse. Ce n'est finalement qu'en 1987 que le Conseil fédéral décide de lancer un programme national de recherche (PNR 27) sur les effets des mesures étatiques. Le professeur Ernst Buschor, président du groupe d'experts du PNR 27, considère que, par cette action, le Conseil fédéral « relevait le fait que des doutes sérieux avaient été émis à l'encontre des activités étatiques et que ces préoccupations gagneraient vraisemblablement en importance étant donné les problèmes financiers qui émergeaient ». Dès lors, les efforts menés par la Confédération pour une institutionnalisation de l'évaluation de l'efficacité des programmes de politiques publiques ont progressivement porté leurs fruits, notamment par le biais de législations expérimentales et de nouvelles normes organiques. Enfin, l'article 170 de la nouvelle Constitution fédérale confère une base légale à l'évaluation de l'efficacité des mesures prises par les autorités de la Confédération : « L'Assemblée fédérale veille à ce que l'efficacité des mesures prises par la Confédération fasse l'objet d'une évaluation. »

À Genève, la loi cantonale sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques est entrée en vigueur en 1995. Elle consacre la création de la Commission externe d'évaluation des politiques publiques (CEPP), chargée de seconder le Conseil d'État, la commission de contrôle de gestion et la commission des finances du Grand Conseil dans leurs tâches d'évaluation des politiques de l'État et des services publics genevois. Depuis 1997, la CEPP a procédé à une vingtaine d'évaluations, dont les rapports sont publiés sur Internet (Cf. <http://www.ge.ch/cepp>).

Il faut pouvoir mesurer l'impact de la vidéosurveillance en fonction des objectifs qui lui ont été assignés. Cette étape doit notamment permettre de déterminer quelle sera la méthode d'évaluation à employer, si possible *ex ante*, pour garantir une objectivité maximale.

L'évaluation doit :

- S'inscrire dans la durée pour permettre une analyse de l'évolution des indicateurs sur une période relativement longue (pour mesurer les éventuels effets d'annonce, puis l'impact durable) ;
- Minimiser le nombre de variables ;
- Combiner une approche microscopique (relative au lieu ou à la situation examinée) et une approche macroscopique (globale, pour mesurer en particulier les effets induits par d'éventuelles migrations des actes incriminés) ;
- À titre de comparaison, et pour mesurer les éventuels effets placebo, être planifiée sur des lieux ou des situations à la fois équipées et non équipées de caméras de surveillance.

La présente étape permettra d'inscrire dans la réglementation municipale une mesure de la proportionnalité de l'usage de la vidéosurveillance, en vue de corriger, voire, le cas échéant, de désengager certaines installations.

Une expertise pourrait être confiée à une institution largement reconnue dans le domaine de l'évaluation des politiques publiques (telle que l'Institut de hautes études en administration publique, IDHÉAP) ou à une société spécialisée dans l'évaluation.

7 • Édicter une réglementation municipale relative à la vidéosurveillance

Selon toute vraisemblance, le Grand Conseil adoptera d'ici peu la nouvelle Loi sur la protection des données personnelles, qui fournira un cadre légal à la vidéosurveillance à Genève. L'adoption d'une norme de rang cantonal plutôt que municipale comporte plusieurs avantages :

- Les compétences en matière de sécurité sont, dans une large mesure, entre les mains du canton ;
- Le canton dispose d'une puissance de communication —en vue de mener l'indispensable débat public qui doit entourer la mise en service de moyens restreignant les droits fondamentaux — sensiblement plus importante que les communes ;
- Le dispositif normatif serait élargi géographiquement à l'échelle régionale, un élément important compte tenu des risques de migration des actes de délinquance ou d'incivilité ;
- L'application du principe de l'égalité de traitement se verrait simplifiée ;
- L'exploitation des systèmes de vidéosurveillance serait assurée de manière cohérente par les administrations genevoises, rendant plus aisées les synergies, les économies d'échelles et les comparaisons (« benchmarking »).

Dès l'entrée en vigueur de la législation cantonale, la directive provisoire mise en place lors de la première étape devra être abrogée. Il conviendra dès lors d'élaborer une nouvelle directive, précisant notamment les objectifs et l'organisation de la vidéosurveillance en Ville de Genève. Cette directive devra s'insérer dans le dispositif normatif cantonal, intégrer l'existence du Collège et de la charte d'éthique et intégrer la méthodologie d'évaluation élaborée lors de la précédente étape.

8 • Mettre en service puis exploiter de nouveaux systèmes de vidéosurveillance

Les précédentes étapes accomplies, les services concernés pourront mettre en œuvre les projets de vidéosurveillance qui permettront de concrétiser la politique du Conseil administratif en matière de sécurité, sur la base et dans le cadre prévus par la réglementation en vigueur. En fonction de la nature et de la dimension des projets, ceux-ci devront être soumis au Conseil municipal, par exemple dans le cadre d'une proposition de crédit.

La liste des sites de vidéosurveillance, comportant toutes les précisions utiles ainsi que le nom des personnes autorisées au visionnement des images, devra être envoyée au Préposé cantonal à la protection des données et à la transparence.

Les effets de la vidéosurveillance feront l'objet d'évaluations régulières. Lorsque celles-ci ne seront pas en mesure de démontrer l'efficacité d'un système de vidéosurveillance, celui-ci devra être adapté ou, le cas échéant, abandonné.