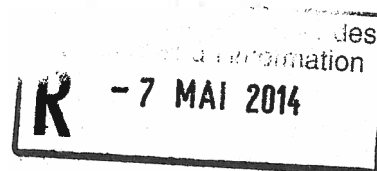




# TRIBUNAL CANTONAL



## COUR DE DROIT ADMINISTRATIF ET PUBLIC

### Arrêt du 6 mai 2014

Composition

*Mme Isabelle Guisan, présidente ; M. Eric Brandt et M. Pascal Langone, juges; M. Raphaël Eggs, greffier.*

recourante

**Municipalité d'Aigle**, à Aigle,

autorité intimée

**Bureau de la préposée à la protection des données, et à l'information**, à Lausanne,

Objet

Recours Municipalité d'Aigle c/ décision du Bureau de la préposée à la protection des données et à l'information du 9 janvier 2014 (installation d'une vidéosurveillance)

#### Vu les faits suivants

A. Le 24 mai 2013, la municipalité d'Aigle (ci-après: la municipalité) a adressé au Bureau du Préposé à la protection des données et à l'information (ci-après: le Préposé) un formulaire pour l'autorisation d'une installation de vidéosurveillance. Celui-ci avait pour objet la mise en place de trois caméras de surveillance dans le hall du bâtiment administratif communal, sis à la place du Marché, à Aigle, en vue de "prévenir des vols et déprédations". Le formulaire précisait également que les images seraient enregistrées sur un disque dur et conservées durant 96 heures. Il était prévu que les caméras fonctionnent 24 heures sur 24 et que le public en soit informé par des panneaux placés à chaque accès. Six employés de la police, désignés nommément dans le formulaire de demande, seraient par ailleurs habilités à visionner les images en cas de requête liée à une procédure pénale. A la question contenue dans le formulaire précité de savoir si d'autres mesures avaient été prises pour atteindre le but visé par l'installation de vidéosurveillance, la municipalité a répondu par la négative.



Invitée par le Préposé à répondre à certaines questions complémentaires, la municipalité a apporté des précisions sur le but et les modalités de l'installation projetée, dans un courrier électronique du 11 juin 2013. Elle a ainsi exposé qu'il n'y avait pas eu de vol dans ce bâtiment au cours des douze derniers mois, mais que deux vols presque consécutifs avaient eu lieu deux à trois ans auparavant, ainsi qu'un vol la nuit environ six ans auparavant, suite à une introduction clandestine dans le bâtiment. La municipalité a également précisé qu'un visionnement direct serait techniquement possible, mais pas utilisé.

Au cours d'un entretien téléphonique du 5 juillet 2013 entre le Préposé et l'officier de police chargé de cette demande, il a également été précisé que le bâtiment en cause était en principe fermé entre 18h00 et 06h30, sauf lorsque des séances avaient lieu en soirée. Les vols précités, portant sur une trotinette et un téléphone portable, avaient par ailleurs eu lieu durant la journée.

B. Le 22 novembre 2013, le Préposé a adressé à la municipalité un projet de décision. Celui-ci retenait notamment que pour des motifs de proportionnalité, il ne se justifiait pas que l'installation projetée fonctionne durant les heures d'ouverture des bureaux (ch. II/3/c). Le dispositif du projet de décision était formulé de la façon suivante: *"Vu ce qui précède, il convient d'octroyer l'autorisation sollicitée, moyennant le respect des indications données dans le formulaire de demande d'autorisation et de la condition supplémentaire suivante: l'horaire de fonctionnement de l'installation est limité aux périodes horaires durant lesquelles l'hôtel de ville est usuellement ouvert au public."*

Dans un courrier adressé le 5 décembre 2013 au Préposé, la municipalité a indiqué qu'elle souhaitait que l'horaire de fonctionnement de l'installation, s'il devait être limité, soit effectué durant les périodes horaires non ouvertes au public. Ces modalités se justifiaient dans la mesure où un certain nombre de séances étaient organisées en soirée, périodes durant lesquelles il n'y avait pas de surveillance humaine.

C. Le 19 décembre 2013, le Préposé a notifié à la municipalité une décision, dont le dispositif correspondait en substance à celui du projet de décision du 22 novembre 2013, c'est-à-dire autorisant un fonctionnement durant les heures d'ouverture des locaux de l'administration communale. La motivation de cette décision retenait ce qui suit (ch. II/3/c): *"On voit mal en l'espèce en quoi il s'avère nécessaire de filmer durant les heures d'ouverture des bureaux. Il est par contre admissible de faire fonctionner l'installation hors de cet horaire, même si parfois des personnes se rendent dans les locaux à l'occasion de séances en soirée, par exemple."*



Suite à un nouvel entretien téléphonique du 8 janvier 2014 avec l'officier de police chargé de cette demande, le Préposé a constaté, selon une note interne figurant au dossier, qu'il y avait une erreur manifeste dans les conclusions de la décision précitée dans la mesure où celles-ci ne correspondaient pas à l'argumentation juridique. Il a dès lors adressé à la municipalité une nouvelle décision, datée du 9 janvier 2014, reprenant la même motivation que celle du 19 décembre 2013 mais contenant le dispositif suivant: "Vu ce qui précède, il convient d'octroyer l'autorisation sollicitée, moyennant le respect des indications données dans le formulaire de demande d'autorisation et de la condition supplémentaire suivante: l'installation est programmée de manière à fonctionner uniquement en-dehors des heures d'ouverture de bureau usuelles."

D. Le 5 février 2014, la municipalité a recouru contre cette dernière décision auprès de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal. Elle conclut substance à son annulation et demandé que l'enregistrement d'images soit autorisé 24 heures sur 24.

Le Préposé s'est déterminé le 17 mars 2014, concluant à son rejet et à la confirmation de la décision attaquée.

Invitée à déposer un mémoire complémentaire, la municipalité n'a pas procédé dans le délai imparti.

E. Les arguments des parties seront repris ci-dessous dans la mesure utile.

### **Considérant en droit**

1. Déposé dans le délai de 30 jours fixé par l'art. 95 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RSV 173.36), le recours est intervenu en temps utile. La recourante dispose de la qualité pour former recours, au sens de l'art. 75 LPA-VD, dans la mesure où, en sa qualité de destinataire de la décision attaquée, elle est atteinte par celle-ci et présente un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. Le recours satisfait également aux conditions formelles énoncées par l'art. 79 LPA-VD. Il y a donc lieu d'entrer en matière sur le fond.

2. La recourante conteste la décision attaquée, en tant qu'elle n'autorise le fonctionnement de l'installation de vidéosurveillance projetée qu'en dehors des heures d'ouverture de bureau usuelles. Elle demande que la possibilité de filmer lui soit accordée 24 heures sur 24.

a) En cas d'utilisation d'un système de vidéosurveillance, plusieurs libertés sont potentiellement en jeu (Alexandre FLÜCKIGER/Andreas AUER, La vidéosurveillance



dans l'œil de la Constitution, PJA 2006 p. 933 ss): la liberté personnelle, et plus particulièrement la triple garantie de l'intégrité physique et psychique et de la liberté de mouvement (art. 10 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 [Cst. ; RS 101]), le droit au respect de la sphère privée (art. 13 al. 1 Cst.), le droit d'être protégé contre l'emploi abusif de données personnelles (art. 13 al. 2 Cst.), et la liberté de réunion (art. 22 Cst.). Selon la doctrine, l'art. 10 al. 2 Cst. protège de façon générale « l'autodétermination individuelle », qui comprend notamment le droit de participer à la vie sociale, mais aussi celui d'être laissé seul, à l'abri du regard des autres (Alexandre FLÜCKIGER/Andreas AUER, *op. cit.*, p. 932 et réf.). L'art. 13 Cst. protège pour sa part de façon particulière la sphère privée et en englobe les aspects les plus divers ainsi que les menaces spécifiques qui y correspondent (ATF 133 I 77 consid. 3.2 ; 127 I 6 consid. 5a). La protection contre l'emploi abusif de données personnelles, conformément à l'art. 13 al. 2 Cst., en fait partie. Cette disposition a pour but de garantir une protection spécifique, parallèlement à la protection de la liberté personnelle prévue à l'art. 10 al. 2 Cst. (ATF 133 I 77 consid. 3.3). Dans un arrêt relatif à un règlement communal de police dans lequel était litigieuse la durée admissible de la conservation d'enregistrements de vidéosurveillance sur le domaine public, le Tribunal fédéral a ainsi relevé que l'enregistrement et la conservation de matériel de surveillance permettant une identification personnelle présentait un rapport particulier avec la protection contre l'emploi abusif de données personnelles et devait par conséquent être examiné en premier lieu à la lumière de l'art. 13 al. 2 Cst. (ATF 133 I 77 consid. 3.2).

b) Les différentes libertés mentionnées ci-dessus, y compris le droit à la protection contre l'emploi abusif de données personnelles, peuvent être restreintes aux conditions prévues par l'art. 36 Cst. Les restrictions doivent ainsi reposer sur une base légale, être justifiées par un intérêt public prépondérant – ou par le souci de protéger un droit fondamental d'autrui – et respecter le principe de la proportionnalité.

Dans le canton de Vaud, la vidéosurveillance est régie par l'art. 22 de la loi du 11 septembre 2007 sur la protection des données personnelles (LPrD ; RSV 172.65), dont la teneur est la suivante :

**" Conditions**

*Un système de vidéosurveillance dissuasif peut être installé sur le domaine public ou le patrimoine administratif cantonal ou communal, moyennant le respect des principes et prescriptions de la présente loi.*

*Seule une loi au sens formel peut autoriser l'installation d'un système de vidéosurveillance.*

*Les images enregistrées par le système de vidéosurveillance ne peuvent être utilisées qu'aux fins fixées dans la loi qui l'institue.*

*L'installation du système de vidéosurveillance doit constituer le moyen le plus adéquat pour atteindre le but poursuivi. Toutes les mesures doivent être prises pour limiter les atteintes aux personnes concernées.*

*La durée de conservation des données ne peut excéder 96 heures, sauf si la donnée est nécessaire à des fins de preuves ceci conformément à la finalité poursuivie par le système de vidéosurveillance.*

*L'installation de vidéosurveillance doit être préalablement autorisée par le Préposé.*

*Le Conseil d'Etat précise les conditions précitées."*

aa) En l'espèce, la base légale exigée par les art. 36 Cst. et 22 al. 1 LPrD est constituée par le règlement communal sur la vidéosurveillance, approuvé le 12 décembre 2008 par la Cheffe du Département de la sécurité et de l'environnement; l'art. 1<sup>er</sup> de ce règlement prévoit ce qui suit:

**" Article 1 : Conditions générales et but**

*La vidéosurveillance dissuasive du domaine public de la Commune, des bâtiments publics et leurs abords, est autorisée, pour autant qu'il n'y ait pas d'autres mesures plus adéquates, économiquement et pratiquement, propres à assurer la sécurité, en particulier la protection des personnes et des biens. Le présent règlement définit les conditions selon lesquelles la vidéosurveillance peut être exercée, conformément à la législation cantonale en matière de protection des données."*

bb) La vidéosurveillance du domaine public et du patrimoine administratif accessible au public vise deux buts principaux : prévenir des actes de vandalisme et identifier les auteurs de tels actes pour les poursuivre. La prévention et la répression d'infractions pénales comptent parmi les motifs qui peuvent justifier des restrictions aux libertés (Alexandre FLÜCKIGER/Andreas AUER, *op. cit.*, p. 935). Le Tribunal fédéral a ainsi jugé que la prévention d'actes délictuels futurs et la poursuite d'actes délictuels commis sont toujours dans l'intérêt public (ATF 120 Ia 147 consid. 2d).

Dans le même sens, l'art. 4 al. 1 ch. 14 LPrD définit la "vidéosurveillance dissuasive" comme une "vidéosurveillance à laquelle on recourt pour éviter la perpétration d'infractions sur un certain lieu".

C'est bien en l'espèce un tel intérêt public qui fonde la demande formulée par la recourante, puisque celle-ci invoque, dans le formulaire adressé à l'autorité intimée, la prévention des vols et déprédations comme but visé par l'installation litigieuse.

cc) L'autorité intimée a retenu, en application de l'art. 22 al. 4 LPrD, qu'une vidéosurveillance 24 heures sur 24 ne respectait pas le principe de la proportionnalité, considérant en substance que seuls des délits mineurs et isolés avaient eu lieu durant la journée dans les locaux en question.

Selon ce principe, énoncé à l'art. 5 Cst., une mesure restrictive doit être apte à produire les résultats escomptés (règle de l'aptitude) et ceux-ci ne doivent pas pouvoir



être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité); ce principe proscrit enfin toute restriction allant au-delà du but visé : il exige un rapport raisonnable entre ce but et les intérêts publics ou privés compromis (proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts en présence – ATF 140 I 2 consid. 9.2.2; 139 I 180 consid. 2.6.1; 138 II 346 consid. 9.2 et les réf. citées).

La cour de céans s'est déjà prononcée sur l'installation d'un système de vidéosurveillance sur les espaces extérieurs de deux établissements scolaires, y compris pendant les heures de cours. Ces espaces avaient en particulier fait l'objet de dommages à la propriété (dommages aux bâtiments et aux véhicules). Des problèmes de voies de fait et de consommation de stupéfiants y avaient également été rencontrés. Il a été retenu que dans ce cas, une telle vidéosurveillance, également pendant les heures de cours, était conforme au principe de la proportionnalité (GE.2012.0139 du 1<sup>er</sup> mars 2013 consid. 3).

L'autorité intimée considère que les circonstances de cette dernière affaire diffèrent du cas présent, dans lequel la nécessité d'autoriser l'installation requise n'est pas établie. Force est de se rallier à cette opinion. Si l'installation d'une vidéosurveillance durant la journée dans le hall du bâtiment administratif communal est sans doute apte à atteindre le but visé, à savoir prévenir les vols et les déprédations, une telle mesure ne saurait en revanche être considérée comme une nécessité. On relève d'abord que bien que cet aspect soit mentionné comme l'un des buts visés, la recourante n'a pas fait état de déprédations de ces locaux survenues durant la journée. Concernant les vols, elle ne démontre nullement devoir faire face à une situation particulièrement préoccupante. Elle invoque les vols d'un téléphone portable et d'une trottinette, survenus deux ou trois ans auparavant, ainsi qu'un vol intervenu de nuit, environ six ans auparavant. Dans sa détermination du 5 février 2014, la recourante fait également part de sa volonté de "protéger les nombreuses expositions organisées dans le hall de cet immeuble, qui de surcroît abrite les autorités et les bureaux de l'administration communale". Elle relève par ailleurs que le sas de réception du poste de police se trouverait également dans le champ de vision. Sur ces derniers points, on constate d'une part, comme le relève l'autorité intimée, que ces motifs n'ont pas été invoqués auparavant par la recourante. D'autre part, ceux-ci ne paraissent pas davantage suffisants pour démontrer la nécessité d'une vidéosurveillance en-dehors des heures d'ouverture de bureau usuelles. Contrairement à ce que soutient la recourante, la proximité du poste de police constitue un élément qui parle en défaveur de l'installation d'une vidéosurveillance, cette proximité ne pouvant précisément avoir qu'un effet dissuasif sur des personnes tentées de commettre des infractions. La municipalité indique également que des mesures alternatives à la vidéosurveillance sont envisageables, puisque des rondes de police pourraient être



facilement organisées dans les locaux en cause. Par ailleurs, aucun élément ne permet en l'état de retenir que le sas de réception du poste de police nécessiterait lui-même une surveillance particulière durant les heures de bureau.

D'une façon générale, il s'impose de rappeler encore qu'une mesure de surveillance implique une atteinte importante aux droits de la personnalité des usagers. Elle ne saurait dès lors être admise que face à une nécessité concrète. C'est donc avec raison que l'autorité intimée a considéré que le fonctionnement de l'installation pendant les heures de bureau était contraire au principe de la proportionnalité, en application de l'art. 22 LPrD.

3. Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours et à la confirmation de la décision attaquée. Conformément à l'art. 33 al. 1 LPrD, la présente procédure est gratuite; la recourante n'a pas droit à des dépens (art. 55 al. 1 a contrario, 91 et 99 LPA-VD).





**Par ces motifs**  
**la Cour de droit administratif et public**  
**du Tribunal cantonal**  
**arrête:**

- I. Le recours est rejeté.
- II. La décision du Bureau de la préposée à la protection des données et à l'information du 9 janvier 2014 est confirmée.
- III. Il n'est pas perçu de frais ni alloué de dépens.

Lausanne, le 6 mai 2014

La présidente:



Le greffier:

**Le présent arrêt est communiqué aux destinataires de l'avis d'envoi ci-joint.**

**Il peut faire l'objet, dans les trente jours suivant sa notification, d'un recours au Tribunal fédéral. Le recours en matière de droit public s'exerce aux conditions des articles 82 ss de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF - RS 173.110), le recours constitutionnel subsidiaire à celles des articles 113 ss LTF. Le mémoire de recours doit être rédigé dans une langue officielle, indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. Les motifs doivent exposer succinctement en quoi l'acte attaqué viole le droit. Les pièces invoquées comme moyens de preuve doivent être jointes au mémoire, pour autant qu'elles soient en mains de la partie; il en va de même de la décision attaquée.**