



Rapport explicatif 2023-DSJ-38

31 octobre 2023

LPol – Avant-projet de révision partielle de la loi sur la Police cantonale 2023

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport explicatif accompagnant l'avant-projet de loi modifiant la loi sur la Police cantonale.

Table des matières

1	Origine et nécessité du projet	2
2	Mesures policières	3
2.1	Généralités	3
2.2	Surveillance de l'espace public	4
2.3	Recherche automatisée de véhicules	4
2.4	Caméras piétons (bodycams)	5
2.4.1	Utilisation des caméras piétons : cadre, but et nécessité	5
2.4.2	Protection des données	5
3	Protection des données	6
4	Commentaire des articles	7
5	Conséquences du projet	12
5.1	Conséquences financières et en personnel	12
5.2	Conséquences en personnel	13

1 Origine et nécessité du l'avant-projet

La dernière révision de la loi du 15 novembre 1990 sur la Police cantonale (LPol ; RSF 551.1) a été acceptée par le Grand-Conseil le 16 octobre 2019 (introduction d'un concept de gestion des menaces).

La présente révision partielle de la loi sur la Police cantonale découle de besoins identifiés depuis lors, qui peuvent être divisés en plusieurs catégories.

Premièrement, les modifications apportées dans le présent projet concernent les mesures de police indispensables à l'activité policière pour lutter contre la criminalité. Il s'agit en effet d'un domaine en constante évolution compte tenu des progrès de la technologie et de la progression de la criminalité. Il s'agit d'adapter la législation en conséquence, comme l'ont fait ou sont en phase de le faire la plupart des cantons confédérés. Le projet prévoit ainsi notamment l'introduction de nouvelles dispositions relatives à la surveillance audio ou vidéo de l'espace public. Dans ce contexte, il intègre les bases légales exigées pour le recours à l'utilisation de systèmes de surveillance ou appareils automatiques fixes ou mobiles, aériens ou terrestres. Des prescriptions concernant l'utilisation, l'enregistrement et l'information du justiciable quant aux images et sons recueillis sont également édictées afin de se conformer aux exigences du droit de la protection des données. Par ailleurs, la révision développe la base légale de la recherche automatisée de véhicules (automatische Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung AFV). L'introduction de la caméra fixée à même le corps ou à l'équipement (caméra piéton ou bodycam), qui permet de documenter l'activité du policier ou de la policière par un film ou un enregistrement audiovisuel lors de son engagement, constitue en outre l'une des nouvelles mesures phare de cette révision.

Deuxièmement, le projet intègre les nouvelles exigences européennes de la Directive (UE) 2016/680, qui constitue l'un des pendants de la réforme de la législation en matière de protection des données adoptée en avril 2016 par l'Union européenne. Cette dernière intervient dans le cadre du développement de l'Acquis de Schengen que la Suisse s'est engagée à introduire dans son droit national et qui, dans ce contexte précis, influence directement le droit cantonal. La Directive (UE) 2016/680 n'étant pas directement applicable ni pour les Etats membres de l'Union européenne, ni pour la Suisse, elle doit être transposée en droit interne. Cela implique pour le canton de Fribourg d'adapter non seulement son droit de la protection des données, mais aussi certaines autres lois cantonales qui entrent dans le champ d'application de la Directive, tel que le domaine de la police. Il s'agit ainsi de transposer dans l'ordre juridique cantonal les prescriptions européennes concernant le traitement des données des personnes physiques par les autorités en matière de poursuite pénale, dont fait partie la police. Les modifications apportées dans la LPol servent notamment à mettre en conformité certaines pratiques actuelles ou futures avec les exigences de la Directive (UE) 2016/680.

Troisièmement, le présent projet prévoit l'intégration de nouvelles bases légales permettant notamment l'échange de données entre autorités policières. En dépit des programmes d'harmonisation de l'informatique policière suisse, l'interconnexion des bases de données de police entre les cantons et entre les cantons et la Confédération, indispensable pour un travail de police moderne en Suisse, est encore insuffisante. Les bases légales nécessaires à un échange automatisé d'information font défaut. Les autorités de police suisses continuent d'utiliser diverses applications pour consulter des données dans des systèmes cantonaux, nationaux et internationaux d'information de police, dans des bases de données sur les pièces d'identité et dans des systèmes relatifs aux domaines des migrations et de l'admission à la circulation. Les informations relatives à des personnes suspectes disponibles dans d'autres cantons ne sont accessibles aux autorités de police qu'indirectement via l'index national de police, ou de manière complexe par téléphone ou par courriel. Un projet de Concordat sur l'échange de données à des fins d'exploitation de plates-formes de recherche et de systèmes de bases de données communs est en cours de réalisation. Le lancement du processus d'adoption dans les cantons est prévu pour le mois de mai 2024. Il y a toutefois lieu, sur recommandation de la Conférence des commandantes et commandants des polices cantonales de Suisse (CCPCS), d'adapter le droit cantonal en conséquence.

Quatrièmement, il est apparu, au cours des dernières années, une volonté de créer et/ou d'accroître certaines collaborations, en particulier avec les polices de cantons limitrophes, mais également avec d'autres partenaires sécuritaires tels que la police des transports et l'administration fédérale des douanes. L'objectif est de pouvoir attribuer à ces derniers la possibilité d'exercer des tâches de puissance publique par le biais de conventions et de concordats en particulier.

Il est finalement apparu que certaines dispositions de la LPol nécessitaient des adaptations formelles du point de vue de l'organisation de la Police cantonale, découlant du décret du 5 novembre 2021 fixant l'effectif des agents et agentes de la Police cantonale. En particulier, dans le cadre de la mise en œuvre du plan de développement de la Police cantonale validée par le Grand Conseil à l'occasion de l'adoption du décret précité, il est prévu de transformer certains postes civils, qui contribuent directement aux missions de police, en postes d'agents et d'agentes auxiliaires de police, notamment dans le domaine cyber ou à la centrale d'engagement et d'alarme (CEA). Le statut de ces agents et agentes auxiliaires de police sera réglé séparément par une ordonnance du Conseil d'Etat. D'autres modifications de faible importance sont en outre intégrées au projet, en plus des modifications substantielles précédemment mentionnées, afin d'assurer une cohérence systématique et opérationnelle des activités de la Police cantonale. Il s'agit notamment de dispositions de la LPol devenues obsolètes comme l'obligation de domicile des agents ou agentes au lieu de stationnement, notamment dans les logements de service des postes de police où ils sont affectés.

2 Mesures policières

2.1 Généralités

Le besoin de révision en matière de mesures policières se justifie à la fois par l'évolution de la technologie toujours plus pointue et le besoin de lutte contre une criminalité grandissante.

Dans ce contexte, le chiffre 4.2 de la LPol relatif aux mesures de police et contrainte a été complété pour tenir compte de la jurisprudence du Tribunal fédéral¹ et des nouvelles exigences européennes, auxquelles il convient de se conformer afin de pouvoir exploiter, en toute licéité, les moyens techniques actuels.

Le projet prévoit la surveillance effectuée sur le domaine public à laquelle la police peut recourir et en précise l'étendue, la finalité et les modalités d'utilisation, par exemple la comparaison possible des données ainsi récoltées avec des données policières provenant d'autres systèmes, qui seront précisés par voie d'ordonnance. Si la finalité de la vidéosurveillance est essentiellement sécuritaire, les autres précisions visent à rendre plus reconnaissable et prévisible, du point de vue du justiciable, la vidéosurveillance opérée par la Police cantonale. En outre, la vidéosurveillance doit être visible ou à tout le moins annoncée préalablement et systématiquement, ceci dans la mesure où les circonstances et les moyens techniques le permettent.

Le recours aux appareils automatiques de reconnaissance de plaques fait l'objet d'un article séparé. En effet, quand bien même il s'effectue sur la voie publique, il constitue davantage un moyen technique de contrôle et d'appui à des enquêtes d'une certaine intensité. Monté sur certains axes routiers, un tel dispositif permet également de rechercher, a posteriori, si des véhicules suspects ressortant d'une enquête pénale ont emprunté un de ces axes, cas échéant la direction et l'heure de passage. Monté dans un véhicule de patrouille, un tel dispositif signale en direct à l'agent ou à l'agente qu'une plaque d'immatriculation apposée sur un véhicule croisé est signalée dans une base de données policière (RIPOL), ce qui permet de générer un contrôle du véhicule et de ses occupants.

¹ ATF 146 I 11 consid. 3.2 et 3.3

La caméra fixée à même le corps ou à l'équipement (caméra piéton ou bodycam) est une nouvelle mesure policière introduite par le présent projet. Elle permet de documenter l'activité du policier ou de la policière par un film ou un enregistrement audiovisuel lors de son engagement².

Cette mesure concourt à la sécurisation de l'agent ou de l'agente et constitue un instrument tactique qui doit contribuer, principalement, à désescalader une situation péjorée ainsi qu'à documenter les actes de violence ou les agressions verbales à l'encontre des policiers ou des policières et la manière de travailler de ceux-ci. Les caméras piétons permettent en outre de reconstituer les faits a posteriori. Face à des versions souvent contradictoires des uns et des autres, les enregistrements vidéo peuvent constituer un moyen de preuve utile à la clarification des faits, notamment à l'heure où l'action de la police suscite toujours plus de critiques et de doléances³. En outre, les expériences acquises dans les corps de police utilisant déjà les caméras piétons démontrent que l'annonce de l'enclenchement de la caméra contribue très fréquemment à désescalader des situations conflictuelles.

2.2 Surveillance de l'espace public

La police peut recourir à la vidéosurveillance de l'espace public dans le cadre de manifestations publiques, pour assurer l'ordre et la sécurité publics, ainsi que le déroulement d'une intervention. Elle peut également y recourir pour constater des éventuelles atteintes contre des biens ou des personnes.

Face à l'évolution, d'une part, des moyens de surveillance ou des techniques de contrôle et, d'autre part, des circonstances d'intervention de la Police cantonale, il est proposé de laisser la possibilité à la Police fribourgeoise d'adapter ses moyens de surveillance. Ainsi et en fonction de ses besoins, ceux-ci pourront être fixes ou mobiles, aériens ou terrestres, à l'instar des caméras radars semi-stationnaires, de drones ou de dômes permettant de visionner un espace avec un angle très ouvert.

Le projet précise l'utilisation que la Police cantonale pourra faire des données recueillies par le biais des systèmes et appareils de surveillance. Principalement, les données pourront être utilisées à des fins judiciaires, comme moyens de preuve pour soutenir la dénonciation d'infractions. Tant que cette utilisation particulière figure dans la loi, le projet est conforme à la jurisprudence du Tribunal fédéral⁴.

2.3 Recherche automatisée de véhicules

Sur proposition de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), la disposition relative aux recherches automatisées de véhicules a été adaptée dans deux buts. D'une part, il s'agit d'harmoniser les bases légales à l'échelle de la Suisse et d'éviter les lacunes dans les données échangées entre les cantons. D'autre part, la révision crée une base légale pour la sauvegarde temporaire et l'analyse des données de passage, ce qui renforce l'efficacité des systèmes de recherche informatisée et donc de la lutte contre la criminalité.

La disposition s'applique non seulement aux systèmes de recherche automatisée de véhicules (automatische Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung AFV) mais également aux systèmes de lecture automatique des plaques d'immatriculation (LAPI).

Afin de rendre conforme l'exploitation de ces moyens techniques aux nouvelles exigences fixées par la récente jurisprudence du Tribunal fédéral (arrêt non publié du 29 novembre 2022 dans la cause 1C_39/2021), une ordonnance d'exécution sera édictée.

² Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 13.4011 CAJ-N et en lien avec la question de la protection juridique des forces d'intervention en cas d'usage de leurs armes à feu du 1^{er} décembre 2017, chiffre 3.7

³ Ibidem

⁴ Ibidem

2.4 Caméras piétons (bodycams)

2.4.1 Utilisation des caméras piétons : cadre, but et nécessité

Dans le contexte d'interventions de police récentes où des agents ou des agentes ont été blessés⁵, l'utilisation de bodycams aurait représenté une plus-value certaine dans la clarification des faits et comme moyen de preuve.

L'essai-pilote réalisé par la Police cantonale vaudoise et la ville de Lausanne a par ailleurs mis en évidence des effets positifs associés à la présence de bodycams dans le quotidien professionnel, en particulier en matière d'interventions d'urgence et de gestion de situations dégradées. Un effet de « désescalade » pour certaines situations conflictuelles a été rapporté par une majorité des utilisateurs ou des utilisatrices. De même qu'un effet « rassurant » dans l'accomplissement de tâches quotidiennes au contact d'individus menaçants, perturbés et/ou querulents⁶.

Le déploiement de caméras piétons au sein de la Police cantonale fribourgeoises est donc utile et efficace sur le plan opérationnel. A cet effet, le projet définit le cadre – et donc les limites – de l'utilisation des bodycams. S'agissant premièrement du cadre, le port d'une caméra piéton par les agents ou agentes doit être reconnaissable. L'utilisation secrète de la bodycam, c'est-à-dire de manière cachée et sans en avertir la ou les personnes concernées, est strictement interdite, de même que l'usage à des fins autres que celles citées ci-après.

Deuxièmement, en ce qui concerne l'utilisation des caméras piétons, l'agent ou l'agente de police pourra en faire usage, dans les lieux privés également, aux conditions suivantes :

- > lors d'une situation conflictuelle ou dégradée ;
- > lorsque l'agent ou l'agente de police ou un tiers est attaqué ou menacé d'une attaque imminente ;
- > lorsqu'une personne est en train de commettre ou fortement soupçonnée d'avoir commis une infraction ;
- > lorsqu'il existe un risque concret que des crimes ou des délits soient commis lors d'une manifestation publique ou en relation avec celle-ci.

Avant d'enclencher la caméra, l'agent ou l'agente de police est tenu-e dans la mesure du possible d'aviser oralement la ou les personnes concernées de l'enclenchement de la bodycam. Tout comme pour les sommations précédant l'usage d'une arme, il peut être renoncé à une telle annonce lorsque l'annonce ne pourrait être entendue ou que les circonstances le recommandent. Dans tous les cas, la sécurité personnelle, en cas de danger pour la vie et l'intégrité corporelle des policiers et des policières, prime sur l'annonce de l'enregistrement.

La personne portant la caméra piéton doit, autant que possible, éviter de filmer des tiers qui ne sauraient être impliqués dans l'événement.

2.4.2 Protection des données

La collecte de données au moyen de bodycams représente une collecte de données au sens de l'article 3 al. 1 let. c de la loi sur la protection des données (LPrD ; RSF 17.1). Dans ce contexte, l'organe public qui traite de telles données a un devoir de diligence accru selon l'article 8 LPrD. En ce sens, un concept de sûreté de l'information et de protection des données (SIPD) spécifique au projet bodycam avait été élaboré en 2020. Celui-ci avait finalement été abandonné au profit de la création ultérieure des bases légales formelles. Dans ce contexte, l'autorité cantonale de la transparence et de la protection des données (ATPrD) avait indiqué qu'il n'existait pas d'élément majeur mettant le projet en contradiction avec le respect de la protection des données. Ce concept SIPD sera toutefois mis à jour.

⁵ Selon la statistique policière de la criminalité pour le canton de Fribourg, des violences ou menaces contre les autorités ou les fonctionnaires ont été dénoncés à 157 reprises en 2022. Parmi ces dernières, la gendarmerie a listé une quarantaine d'interventions à risques lors desquelles les agents ont été victimes de voies de faits et/ou de lésions corporelles

⁶ Rapport d'évaluation sur l'essai-pilote des caméras-piétons (bodycam) dans le canton de Vaud et en ville de Lausanne du mois d'avril 2020

A l'issue des interventions de police, les enregistrements sont transférés dans le stockage de données « bodycam » au centre de données de la Police cantonale. Il s'agit d'un système de stockage indépendant des autres données de police.

Le cercle des personnes autorisées à accéder aux enregistrements est déterminé par directive du commandant ou de la commandante de la Police cantonale. La question de l'accès aux enregistrements par les personnes filmées est régie de manière analogue aux données de police et de la même manière que l'accès aux systèmes de vidéosurveillance des locaux de police.

Le traitement et la communication des données récoltées par l'utilisation des bodycams est régi par les articles 38a et suivants LPol et la LPrD, sous réserve des dispositions spécifiques du code de procédure pénale suisse (CPP ; RSF 312.0).

S'agissant de la destruction des données en particulier, l'article 38d al. 1bis LPol précise que les enregistrements qui n'auront pas débouché sur une procédure pénale doivent être détruits 100 jours après leur saisie. Cela correspond à 10 jours de plus que le délai de plainte de 90 jours au sens de l'article 31 du Code pénal suisse (CP ; RS 311.0). Si une procédure pénale a été ouverte, la destruction des enregistrements transmis au Ministère public est du ressort de ce dernier.

Afin de répondre aux exigences accrues liées à la protection des données, des dispositions d'exécution seront édictées.

3 Protection des données

Le projet proposé vise à mettre en conformité le droit cantonal fribourgeois avec les exigences de la directive UE 2016/680 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière.

D'une manière générale, la directive UE 2016/680 vise à renforcer la position des personnes privées face au traitement de leurs données par les autorités pénales et prescrit à cet égard, pour le responsable du traitement des données, un certain nombre d'obligations, dont l'obligation d'information à l'égard des personnes concernées. Cette obligation tombe toutefois si le traitement de données personnelles est expressément prévu par une loi au sens formel et des dispositions complètes, claires et suffisantes. Dans la mesure où cette obligation d'information est difficile, voire impossible à mettre en place par la Police cantonale compte tenu du nombre de situations où elle est amenée à traiter des données, celle-ci se doit de disposer de prescriptions suffisamment explicites et complètes en la matière.

En substance, les prescriptions européennes apportent les nouveautés suivantes :

- > Les données dites sensibles sont étendues aux données biométriques et génétiques ;
- > La notion de « profilage » est introduite ;
- > Les obligations à la charge du responsable de traitement évoluent :
 - > Soumission à l'Autorité de surveillance de tout projet de traitement comportant des risques élevés pour la personnalité ;
 - > Annonce au préposé ou à la préposée à la protection des données des violations de sécurité des données comportant un risque élevé ;
 - > Tenue d'un registre de ses activités de traitement ;
 - > Désignation d'un correspondant ou d'une correspondante à la protection des données.
- > Un renforcement des responsabilités dans le cadre des traitements de données par plusieurs entités ;
- > Un renforcement des exigences en matière de sécurité des données et de l'information.

4 Commentaire des articles

Art. 2 al. 1 let. a, b, c, f (modifié) et g (nouvelle)

La modification de l'article 2 al. 1 permet de redéfinir et de restructurer cet alinéa dédié aux tâches de la Police cantonale.

La lettre a consacre la mission générale de prévention de la Police cantonale. Les actions de prévention peuvent notamment être menées au travers de partenariats. On pense ici tant à des partenaires privés que publics ou parapublics. La lettre b reprend l'actuelle lettre a en ajoutant que la Police cantonale a pour tâche de prévenir et d'intervenir en cas de besoin lors d'atteintes à la tranquillité en sus des atteintes à la sécurité et à l'ordre publics. La lettre c reprend l'actuelle lettre b en y ajoutant la notion de dénonciation des auteurs aux autorités compétentes. La lettre f reprend intégralement l'actuelle lettre c concernant la tâche relative à l'exécution des décisions administratives et judiciaires.

L'ajout d'une nouvelle lettre g disposant que la Police cantonale a pour tâches d'exercer les tâches de police administratives qui lui sont confiées par la loi permet d'asseoir certaines activités de police conférées par d'autres lois⁷.

Art. 5 al. 1 et 2 (modifié)

Cette modification permet de réserver au principe de l'unité de la force publique exercée par la Police cantonale sur le territoire cantonal les compétences qui lui sont dévolues en vertu d'autres lois, de concordats ou de conventions de collaboration sur d'autres cantons.

De même, des conventions ou des concordats conclus par l'autorité cantonale compétente peuvent déroger au principe selon lequel seuls les agents ou les agentes de la Police cantonale sont habilités à opérer des actes de police et à recourir à la force.

Art. 6 al. 1 (modifié)

Cette modification est une adaptation du vocabulaire à la nouvelle organisation de la Police cantonale qui découle du décret du 5 novembre 2021 fixant l'effectif des agents et agentes de la Police cantonale.

Art. 8 al. 2 (modifié)

Les agents ou les agentes auxiliaires de la Police cantonale collaborent à l'accomplissement des tâches de police administratives, judiciaires, techniques, de prévention ou de sécurité qui nécessitent une formation spécifique (par exemple investigations informatiques, ...). L'ordonnance sur les agentes et agents auxiliaires de la Police cantonale définit les types d'agents et d'agentes auxiliaires et précise pour chacun d'eux leurs tâches, leur formation et prévoit les dispositions relatives à l'armement.

Art. 11 al. 2 (modifié)

Cette modification permet de préciser le port de l'uniforme et l'armement des agents ou des agentes auxiliaires définis en fonction de leurs tâches attribuées par l'ordonnance sur les agentes et agents auxiliaires de la Police cantonale.

⁷ Ordonnance du 9 décembre 2002 sur les armes, les accessoires d'armes et les munitions (RSF 947.6.11)

Loi fédérale du 11 avril 1889 sur la poursuite pour dette et la faillite (RS 281.1)

Loi d'application du 10 février 2012 du code civil (RSF 210.1)

Code de procédure et de juridiction administrative du 23 mai 1991 (RSF 150.1)

Art. 14 al. 1 (modifié) et 2 (nouveau)

L'alinéa 1 est reformulé mais n'induit aucun changement. Les inspecteurs et inspectrices de la Police de sûreté sont armés pour leur service et ne portent pas d'uniforme. Le commandant ou la commandante ou son remplaçant ou sa remplaçante règle les exceptions.

Un nouvel alinéa est introduit pour les agents ou les agentes auxiliaires qui sont armés si les tâches qu'ils accomplissent l'exigent.

Art. 20 al. 1, 2 (modifiés) et 3, 4 (abrogés)

La compétence du commandant ou de la commandante ou de son remplaçant ou de sa remplaçante pour décider des affectations et les mutations est maintenue. Doivent être considérés en premier lieu, dans ses choix, les impératifs, exigences et besoins du service. Le commandant ou la commandante doit également pouvoir déplacer un agent ou une agente en cas de motif impérieux, par exemple pour des raisons de santé.

Lors de l'affectation ou de la mutation, quand bien même les besoins du service priment, il sera tenu compte, dans la mesure du possible, de la situation personnelle de l'intéressé-e.

La possibilité de recevoir périodiquement une nouvelle affectation est supprimée, tout comme l'audition préalable des agents ou agentes concernés avant l'affectation ou la mutation en question. Les affectations périodiques ne sont plus opérées en raison des spécialisations des agents ou des agentes et les tournus appliqués auparavant n'ont plus forcément lieu. L'audition préalable par le commandant ou la commandante avant chaque affectation ou mutation est impossible en pratique en raison du nombre de collaborateurs et collaboratrices concernés. Il sied toutefois de relever que la possibilité pour les agents ou les agentes de faire valoir leur choix auprès de leur hiérarchie ou du commandant ou de la commandante demeure, au travers de la procédure annuelle des mutations ordinaires.

Art. 21 al. 1 (modifié) et 2 (abrogé)

L'obligation de domicile au lieu de stationnement doit être supprimée. En effet, une limitation de stationnement au lieu de domicile n'est plus justifiée à ce jour. L'obligation de domicile dans un rayon fixé selon les besoins du service suffit à assurer une intervention appropriée des agents ou des agentes de police.

Art. 24 al. 1 (modifié)

L'article 24 al. 1 introduit la notion de devoir de réserve auquel les agents et les agentes de police sont soumis en sus du secret général de fonction. Le devoir de réserve désigne l'obligation pour l'agent ou l'agente de police d'adopter un comportement qui inspire le respect et qui est digne de confiance pendant et en dehors de son travail en raison de sa position qui exige qu'il s'abstienne de tout ce qui peut porter atteinte aux intérêts de l'Etat⁸.

Art. 28 al. 1 let. a (modifié) et e (nouveau)

La lettre a est complétée en ce sens que le Conseil d'Etat définit le statut des policiers ou des policières en formation en sus des aspirants et des aspirantes de police, afin d'être en accord avec le nouveau cursus de formation sur deux ans. La disposition prévoit également l'ajout d'une nouvelle lettre disposant que le Conseil d'Etat règle le statut des agents et des agentes auxiliaires. Celui-ci est régi par l'ordonnance sur les agentes et agents auxiliaires de la Police cantonale élaborée parallèlement à la présente révision.

Art. 29 al. 1 (modifié)

L'obligation de domicile ainsi que la disponibilité hors service s'appliqueront désormais aux agents et aux agentes auxiliaires.

Art. 33e (nouveau)

La Police cantonale peut recourir à la surveillance de l'espace public par la vidéosurveillance dans le cadre de manifestations publiques, pour assurer l'ordre et la sécurité publics, ainsi que le déroulement d'une intervention. Elle peut également y recourir pour constater d'éventuelles atteintes contre des biens ou des personnes.

⁸ Arrêt TF 8C_146/2014 du 26 juin 2014 consid. 5.5).

Art. 33f (nouveau)

Face à l'évolution, d'une part, des moyens de surveillance ou des techniques de contrôle et, d'autre part, des circonstances d'intervention de la Police cantonale, il est proposé de laisser la possibilité à cette dernière de choisir ses moyens de surveillance. Ainsi, en fonction de ses besoins et des circonstances, ces moyens pourront être fixes ou mobiles, aériens ou terrestres (ex. : AFV/LAPI, caméras radars semi-stationnaires, dômes, drones, etc.).

Art. 33g (nouveau)

Cet article précise l'utilisation que la Police cantonale pourra faire des images précitées. De manière générale, dans le contexte judiciaire par exemple, les images pourront naturellement être utilisées comme moyens de preuve pour soutenir la dénonciation d'infractions.

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral⁹, la combinaison possible des données traitées avec des données collectées figure dans la loi (let. f). Par exemple, des données résultant des contrôles des plaques de véhicules pourront être comparées avec les systèmes policiers de recherches de personnes (RIPOL), avec des mandats de recherches spécifiques de personnes ou avec des listes établies par la Police cantonale (liste des amendes d'ordre impayées, personnes sous retrait d'un permis de conduire).

Cette disposition s'applique également pour l'utilisation de caméras embarquées (dashcams) dans les véhicules.

Art. 33h (nouveau)

Cet article prévoit la possibilité d'enregistrer ou non, et de visionner en direct ou ultérieurement les données recueillies.

Art. 33i (nouveau)

En principe, la vidéosurveillance doit être visible, à tout le moins annoncée préalablement et systématiquement, ceci dans la mesure où les circonstances et les moyens techniques le permettent. Dans le cas contraire, la Police cantonale adaptera ces modalités d'information et de communication.

Art. 33j (nouveau)

La recherche automatisée de véhicules constitue un outil indispensable pour la Police cantonale. Il joue un rôle important dans le succès de la lutte contre les délits en Suisse et dans la coopération internationale. Il s'agit d'un système de surveillance qui nécessite une base légale propre.

Le nouvel article 33j reprend une proposition présentée par la CCDJP à l'ensemble des cantons lors de son assemblée d'automne 2020. Le but est de moderniser et d'harmoniser progressivement à l'échelle de la Suisse les bases légales cantonales en vigueur dans le domaine de la recherche automatisée de véhicules et de surveillance du trafic (RVS), qui sont actuellement hétérogènes. Cette harmonisation permettra une collaboration entre cantons assurant une prévention des dangers et une poursuite pénale plus efficaces. L'alinéa 2 précise le champ de la comparaison automatique des données. L'alinéa 2 let. b ne concerne que les retraits de sécurité des permis de conduire et non les retraits ordinaires.

L'alinéa 3 let. a fournit une base légale pour la conservation temporaire et l'analyse des données de déplacement durant 100 jours, sans condition de procédure pénale ou administrative. Toutefois, pour garantir la proportionnalité, l'évaluation des données en cas d'absence de résultat de la comparaison automatisée est possible uniquement à des conditions strictes, c'est-à-dire pour enquêter sur un crime ou un délit ou pour rechercher une personne évadée ou portée disparue (cf. art. 33j al. 4 let. a et b). Le délai de 100 jours pour l'effacement des données correspond au délai de dépôt de plainte augmenté de 10 jours pour tenir compte du délai de réception de la plainte. Ce délai est dans l'intérêt de la protection des biens de police puisqu'il permet de comparer les données RVS avec les images enregistrées par des caméras privées, par exemple de banques, à des fins d'investigation. Il donne également la possibilité d'élucider des infractions qui avaient déjà été commises lorsque la comparaison automatisée des données a été effectuée, mais qui n'avaient pas encore été signalées ou dénoncées. On peut prendre en exemple les enquêtes sur des réseaux de trafic de stupéfiants ou de traite d'êtres humains où il est fréquent que les déplacements de véhicules

⁹ Arrêt TF 6B_908/2018

ne fournissent des indices que sur une période prolongée. Dans les cas de disparition, il arrive aussi souvent que le cas ne soit signalé à la police que quelques jours après. Dans tous ces cas, l'efficacité du travail d'investigation revêt un intérêt public important.

Art. 33k (nouveau)

L'article 33k autorise la Police cantonale à recourir à des caméras piétons et en définit le cadre d'utilisation. Comme exposé ci-dessus (cf. chapitre 2.4.1), ce n'est que dans ce cadre d'utilisation précisément défini que les caméras peuvent être utilisées.

Il convient de relever que la présente disposition prévoit que le commandant ou la commandante de la Police cantonale précise, dans une directive opérationnelle, les modalités de l'utilisation des caméras piétons.

Art. 33l (nouveau) et 33m (nouveau)

Les activités de surveillance au sens des articles 33e et suivants sont placées sous la surveillance de la Direction qui rend annuellement rapport au Conseil d'Etat.

Art. 33n (nouveau)

Les activités de surveillance font l'objet de dispositions d'exécution fixées par le Conseil d'Etat.

Art. 36a al. 1 (modifié)

L'article 36a est complété pour permettre à la Police cantonale de demeurer sur les propriétés privées et les chemins ou sentiers publics. Elle prend toutes les mesures utiles afin de limiter l'atteinte aux droits des personnes concernées. Dans la mesure du possible, l'accord du propriétaire du fonds sera sollicité. Dans certaines situations d'urgence, ou lors de mission d'observation ou de surveillance, la police peut toutefois être amenée non seulement à devoir passer mais également stationner sur des fonds privés, sans pouvoir obtenir l'accord préalable de l'ayant-droit, ni qu'il soit raisonnablement exigible d'elle qu'elle le fasse.

Art. 38a al. 2 et 3 (modifié)

La modification de l'article 38a permet de simplifier le jeu des renvois entre les différentes lois applicables. Plutôt que de chercher à instituer une hiérarchie entre des normes de même rang, elle laisse la place à un examen au cas par cas tenant compte de l'ensemble des circonstances.

Art. 38b (titre médian modifié)

Le titre médian est complété pour faire le lien avec l'article 38c.

Art. 38c al. 1 (modifié) et 1a (nouveau)

Les activités de police impliquent par nature le traitement de données personnelles, y compris de données personnelles sensibles. C'est pourquoi la loi l'autorise (al. 1). Quant aux techniques de recherche de personnes (profilage), elles font désormais partie des outils également à disposition de la Police cantonale dans la lutte contre les menaces et le crime (al. 2). La définition de profilage est ancrée à l'article 4 al. 1 let. e du projet de révision de la LPrD. Des garde-fous sont toutefois naturellement nécessaires pour cadrer l'activité policière et limiter le risque d'abus. La réserve des articles 33a à 33c est justement là pour fixer un cadre à ce type de pratiques (al. 3). Elle s'applique en plus des règles de la LPrD qui restent applicables.

Art. 38d al. 1^{bis} (modifié) et al 1^{quater} (nouveau)

L'alinéa 1bis est complété pour s'appliquer aux mesures policières prévues par les article 33a et suivants. Le délai pour la conservation des données est porté à 100 jours après l'enregistrement si aucune enquête n'a été ouverte et sous réserve de dispositions contraires. Ce délai correspond au délai de dépôt de plainte augmenté de 10 jours. L'ajout d'un alinéa 1quater permet la conservation des données au-delà de ce délai à des fins de formation interne. Les données sont, dans la mesure du possible, anonymisées.

Art. 38e al. 2 et 3 (modifié)

Dans la tenue des fichiers de police, l'article 38e al. 2 demande, dans la mesure du possible, d'établir une distinction entre les données à caractère personnel des différentes catégories de personnes concernées, tels que les suspects, les

personnes reconnues coupables d'une infraction pénale, les victimes et les autres parties, tels que les témoins et les personnes détenant des informations ou des contacts utiles. Il s'agit là d'une obligation prévue par la Directive (UE) 2016/680. Une mise en conformité devrait être prévue dans le cadre du remplacement du logiciel Zephyr aux horizons 2026-2030.

Art. 38g al. 1, 2 (modifié) et 3, 4 (nouveau)

La Police cantonale peut communiquer des données aux autorités de la Confédération, des cantons et des communes (al.1), d'autres organes publics et services spécialisés compétents, notamment en cas de violence domestique, ainsi qu'à des tiers (al. 2). Elle peut informer d'autres autorités sur les interdictions prononcées de prendre contact et de s'approcher d'une personne (al. 3). La communication de données de police à des tiers est toutefois soumise à condition qu'elle serve à l'accomplissement de la tâche et qu'elle soit dans l'intérêt déclaré de la personne concernée, ou dans l'intérêt présumé, s'il n'est pas possible de se procurer la déclaration d'intérêt en temps utile, ou que la protection nécessaire d'autres biens juridiques prime (al. 4).

Art. 38g^{bis} (nouveau)

L'échange de données issues d'enquêtes de police judiciaire (hors du champ d'application du CPP) entre les polices cantonales doit être réglé par le droit cantonal. Pour les polices romandes, l'échange des données entre les cantons romands, strictement, est réglé par l'article 14 du concordat réglant la coopération en matière de police en Suisse romande. L'échange automatique avec les autres cantons suisses et la Confédération n'est aujourd'hui pas possible. Il y a donc lieu de combler le vide juridique par la proposition de cet article 38gbis réglant l'échange de données de police par voie électronique avec la Confédération, les autres cantons et les communes.

Cette disposition habilite la Police cantonale à échanger des données par voie électronique pour lutter contre la criminalité et prévenir les dangers dans des cas concernant plusieurs cantons ou tout le pays, mais aussi pour rechercher efficacement des personnes portées disparues ou évadées. Elle lui permet également de mettre en place des interfaces entre ses systèmes de traitement de données et ceux de la Confédération et des cantons ainsi que de créer des systèmes de traitement de données partagés avec les autorités de police de la Confédération, d'autres cantons et communes (al. 2).

L'alinéa 3 habilite la Police cantonale à échanger avec les autorités de la Confédération, des cantons et des communes, dans la mesure où l'autorité destinataire de l'information en a besoin pour l'accomplissement de ses tâches. Elle peut les rendre accessibles aux autorités de police de la Confédération et d'autres cantons aux fins de l'article 2 ainsi qu'aux autorités de poursuite pénales et aux autorités judiciaires (al. 4). Le droit cantonal de la sécurité de l'information et sur la protection des données s'applique en ce qui concerne les droits d'accès, les restrictions et les détails, fixés dans une ordonnance du Conseil d'Etat (al. 5). Les détails de la collaboration concernant la participation à des systèmes communs d'information de la Police cantonale avec d'autres autorités sont réglés par convention (al. 6).

Art. 38h al. 4 (ne concerne que la version allemande)

L'article 38h al. 4 a subi une correction grammaticale dans sa version allemande.

Art. 38i (nouveau)

Comme la Police cantonale traite un grand nombre de données personnelles, y compris des données personnelles sensibles, il se justifie qu'elle dispose de son propre correspondant ou de sa propre correspondante à la protection des données au sens de l'article 45 LPrD.

Art. 41 (abrogé)

La surveillance de l'espace public étant prévue aux articles 33e et suivants, l'article 40 est devenu obsolète et est supprimé.

Art. 42 al. 2 (modifié)

Avec la recrudescence de manifestations publiques non autorisées, le cadre légal existant et l'opportunité de le compléter pour renforcer l'action des autorités a été analysé. Des recherches qui ont été menées, il est apparu qu'il

convenait de privilégier un moyen permettant de mettre les frais d'intervention pour le maintien de l'ordre à la charge des organisateurs.

Art. 5 al. 2 LCAO (nouveau)

Afin de combler une lacune juridique cantonale découlant de la loi sur les amendes d'ordre de droit cantonal et de droit fédéral (LCAO ; RSF 33.1), il est proposé d'introduire une nouvelle base légale étendant la compétence d'infliger des amendes d'ordre de droit fédéral et de droit cantonal aux parties à un concordat ou à une convention de collaboration conclue avec l'autorité cantonale compétente. On pense par exemple aux cantons limitrophes pour les zones limitrophes ou à d'autres forces de l'ordre, comme la police des transports.

5 Conséquences de l'avant-projet

5.1 Conséquences financières et en personnel

L'introduction de nouvelles dispositions relatives à la surveillance audio ou vidéo de l'espace public élargira le champ missionnel de la Police cantonale. Dans ce cadre, elle pourra exploiter de nouveaux moyens qu'il s'agira encore d'acquérir selon la procédure budgétaire usuelle, en fonction des disponibilités financières de l'Etat. Une première planification pour les cinq prochaines années, prévoit idéalement les éléments suivants :

- > Caméras piétons (bodycams)
 - > Investissement : 60 000 francs (20 pièces)
 - > Coût d'exploitation annuel : 9 000 francs
 - > Système de stockage : infrastructure indépendante existante
 - > Pas de personnel supplémentaire, formation en interne
- > Caméras dôme
 - > Investissement : 50 000 francs (5 pièces)
 - > Coût d'exploitation annuel : 7 500 francs
 - > Système de stockage : infrastructure indépendante existante
 - > Pas de personnel supplémentaire, formation en interne
- > LAPI
 - > Investissement : 66 000 francs (10 pièces)
 - > Logiciel de gestion : 32 000 francs
 - > Coût d'exploitation annuel : 12 400 francs (caméras, abonnement, logiciel)
 - > Pas de personnel supplémentaire, formation en interne
- > AFV
 - > Investissement : 30 000 francs (1 système)
 - > Coût d'exploitation annuel : 8 000 francs
 - > Infrastructure technique intégrée au système
 - > Pas de personnel supplémentaire, formation en interne
- > TOTAL
 - > Investissement : 238 000 francs
 - > Coût d'exploitation annuel : 36 900 francs
 - > Infrastructure : --
 - > Personnel : --
 - > Formation : --

S'agissant des autres aspects évoqués dans le projet, les conséquences financières restent limitées ou sont alors indéterminées.

Le cadre mis en place pour l'utilisation et /ou l'échange des données s'inscrit dans un projet national conduit par la CCDJP et sera réglé financièrement par voie de convention entre les cantons ou entre les cantons et la Confédération.

Les adaptations mineures à la LPol engendreront quelques conséquences financières en lien avec l'élargissement à de nouveaux statuts d'agent et agente auxiliaire. Elles sont présentées dans l'Ordonnance qui sera prochainement soumise au Conseil d'Etat.

5.2 Conséquences en personnel

Le projet engendrera la création d'un nouveau poste de correspondant ou de correspondante à la protection des données. Ce poste était déjà intégré dans le message 2021-DSJ-112 du 14 septembre 2021 accompagnant le projet de décret fixant l'effectif des agents et agentes de la Police cantonale, accepté en novembre 2021 par le Grand-Conseil. Il représente une masse salariale de 150 000 francs par an.

Ce nouveau poste de travail devra être aménagé pour un montant de 10 000 francs, montant également annoncé dans le projet de décret.