



RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

TRIBUNAL CANTONAL

COUR CONSTITUTIONNELLE

CST 3 / 2015

Président : Jean Moritz
Juges : Sylviane Liniger Odiet, Daniel Logos, Philippe Guélat et Gérald Schaller
Greffière : Gladys Winkler Docourt

ARRÊT DU 16 AVRIL 2015

dans la procédure en contrôle de la constitutionnalité de l'article 102 al. 4
de la loi sur la police cantonale adoptée par le Parlement le 28 janvier 2015,
introduite par

le Groupe parlementaire CS-POP et Verts, agissant par sa présidente, Erica Hennequin,
Le Borbet 21, 2950 Courgenay,
- représenté par **Me Christophe Schaffter**, avocat à Delémont,

requérant.

CONSIDERANT

En fait :

- A. Le 28 janvier 2015, le Parlement a adopté, en deuxième lecture, la révision totale de la loi sur la police cantonale. Le texte de cette nouvelle loi a été publié dans le Journal officiel du 4 février 2015.
- B. Le chapitre 8 de la loi sur la police cantonale du 28 janvier 2015 (LPol), dans lequel s'insère l'article 102, est consacré aux données de police. L'article 87 LPol précise que "les dispositions du présent chapitre complètent la convention intercantonale des 8 et 9 mai 2012 relative à la protection des données et à la transparence dans les cantons du Jura et de Neuchâtel". La section 1 du chapitre 8 (art. 87 à 101 LPol) est intitulé "Généralités". La section 2 du même chapitre régit l'utilisation de la vidéosurveillance par la police cantonale (art. 102 à 106 LPol).

L'article 102 LPol a la teneur suivante :

¹La police cantonale peut, à des fins sécuritaires, utiliser des systèmes de vidéosurveillance dans les lieux suivants :

a) aux accès de ses bâtiments ;

- b) dans les cellules de garde à vue ;
- c) dans d'autres locaux de ses bâtiments, notamment les salles d'audition ;
- d) sur le matériel ou dans les véhicules de la police cantonale ;
- e) sur les axes routiers et tunnels du Canton, notamment afin d'identifier les véhicules recherchés ou les immatriculations signalées volées ;
- f) sur la voie publique, si cela permet d'identifier des personnes susceptibles d'avoir commis des infractions.

²Les données recueillies peuvent être ou non enregistrées et visionnées en direct sur un écran ou ultérieurement.

³Les données recueillies dans le cadre de la surveillance des axes routiers et tunnels du Canton sont enregistrées en boucle par périodes de 96 heures. Il ne peut être procédé à un enregistrement continu qu'en cas d'événements particuliers.

⁴L'utilisation d'appareils d'enregistrement ou de transmission d'images n'est pas signalée si leur utilisation est inférieure à un mois.

⁵Les données ainsi enregistrées sont détruites dès qu'il est établi qu'elles ne seront pas utilisées pour la poursuite d'infractions, mais au plus tard après trois mois si aucune enquête n'a été ouverte.

⁶La police cantonale est l'entité responsable et l'organe auprès duquel la personne concernée peut faire valoir ses droits au sens de l'article 49, lettres a et e de la convention intercantonale des 8 et 9 mai 2012 relative à la protection des données et à la transparence dans les cantons du Jura et de Neuchâtel.

- C. Le 16 février 2015, le Groupe parlementaire CS-POP et Verts, agissant par sa présidente, Erica Hennequin, a requis le contrôle de la constitutionnalité de l'article 102 al. 4 LPol qu'il estime non conforme au droit supérieur ; il en demande l'annulation.

Le requérant s'en prend uniquement à la norme attaquée en ce qu'elle prévoit l'absence de signalement de l'utilisation d'appareils d'enregistrement ou de transmission d'images lorsque cette utilisation est inférieure à un mois. Il soutient que la surveillance préventive porte une atteinte importante à la sphère privée et familiale protégée par la Constitution (art. 13 Cst) et par la Convention européenne des droits de l'homme (art. 8 CEDH). Se référant à la jurisprudence du Tribunal fédéral, il est d'avis que les mesures de surveillance préventive du droit cantonal doivent être soumises au moins aux mêmes garanties que celles contenues dans le Code de procédure pénale.

Le requérant critique en particulier l'article 102 al. 4 LPol au motif que cette norme viole le principe de la proportionnalité au sens étroit, faute de prévoir une communication ultérieure à la personne observée, assortie d'une protection juridique effective. A l'appui de son grief, il invoque un arrêt récent du Tribunal

fédéral concernant la loi sur la police du canton de Genève (TF 1C_518/2013 du 1^{er} octobre 2014, publié depuis lors aux ATF 140 I 381), duquel il ressortirait l'obligation de communiquer a posteriori les motifs, le mode et la durée des recherches effectuées sur la personne concernée. Pour le requérant, cette jurisprudence peut être reprise à l'identique dans le cas d'espèce. Il relève enfin que plusieurs législations cantonales prévoient une telle communication a posteriori.

- D. Conformément à ce qu'exige l'article 182 al. 2 Cpa, le Bureau du Parlement a produit, le 20 février 2015, des extraits des procès-verbaux de la Commission parlementaire de gestion et des finances (CGF) qui a examiné le projet de loi sur la police cantonale, ainsi que le Journal des débats du Parlement relatif à la première et à la deuxième lectures de cette loi et le message du Gouvernement au Parlement. Il a également communiqué à la Cour constitutionnelle le rapport de consultation sur l'avant-projet de loi.

A la demande du juge instructeur, il a également fourni, le 16 mars 2015, les extraits des procès-verbaux de la CGF portant sur les articles 72 à 74 de la loi sur la police cantonale.

- E. Le Gouvernement a pris position le 3 mars 2015. Il s'en remet à décision de justice et invite la Cour constitutionnelle à statuer ce que de droit sur la requête. Il expose que la disposition dont la constitutionnalité est contestée faisait à l'origine partie du projet de loi transmis au Parlement (art. 103 al. 4 du projet), mais, compte tenu des développements jurisprudentiels intervenus dans l'intervalle, il a par la suite considéré que l'adoption de cette disposition n'était plus défendable juridiquement, de sorte qu'il en a proposé la suppression pure et simple devant la commission parlementaire et lors des débats. Il n'entend pas revenir sur cette position à laquelle il renvoie.

En droit :

1. A teneur des articles 104 al. 1 CJU, 177 et 185 al. 1 Cpa, la Cour constitutionnelle du Tribunal cantonal contrôle, sur requête et avant mise en vigueur, la constitutionnalité des lois et leur conformité au droit fédéral ainsi qu'aux autres normes de droit supérieur.

Un groupe parlementaire a notamment qualité pour former une requête (art. 178 litt. b Cpa). La qualité pour requérir le contrôle de la constitutionnalité de l'article 102 al. 4 LPol doit être reconnue au Groupe CS-POP et Verts du Parlement jurassien. Le requérant est en outre légitimé à agir par sa présidente Erica Hennequin (cf. RJJ 2003, p. 1 consid. 1a non publié ; arrêt de la Cour constitutionnelle du 9 septembre 2002 non publié consid. 1a et réf. cit.; BOLKENSTEYN, Le contrôle des normes, spécialement par les cours constitutionnelles cantonales, thèse 2014, p. 202 et réf. cit.).

Pour le surplus, la requête respecte les formes et délai fixés aux articles 177ss Cpa. Il convient dès lors d'entrer en matière sur le fond de l'affaire.

2.

- 2.1 Saisie d'une requête en contrôle de la constitutionnalité d'une loi, la Cour constitutionnelle doit examiner si celle-ci est conforme au droit fédéral, au droit international, à la Constitution cantonale et au droit intercantonal (art. 185 al. 1 Cpa).

Elle n'annule la loi attaquée que si celle-ci ne se prête à aucune interprétation conforme au droit invoqué ou si, en raison des circonstances, sa teneur fait craindre avec une certaine vraisemblance qu'elle soit interprétée de façon contraire au droit supérieur. Dans le cadre d'un contrôle abstrait, si une norme semble compatible avec la Constitution, au regard des circonstances ordinaires que le législateur devait considérer, elle ne sera pas annulée pour le seul motif qu'on ne peut exclure absolument l'éventualité de son application inconstitutionnelle à des cas particuliers. Pour en juger, il faut notamment tenir compte de la portée de l'atteinte aux droits en cause, de la possibilité d'obtenir ultérieurement, par un contrôle concret de la norme, une protection juridique suffisante, et des circonstances concrètes dans lesquelles ladite norme sera appliquée, en particulier la qualité des organes chargés de cette application (en ce sens : RJJ 2008, p. 21 consid. 3.2 et arrêts cités ; cf. aussi ATF 140 I 2 consid. 4 ; 137 I 31 consid. 2 ; 135 II 243 consid. 2 ; TF 1C_251/2014 du 17 janvier 2015 consid. 2.1 ; tous avec références).

Selon la jurisprudence, la loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre (interprétation littérale). Lorsque le texte n'est pas clair et qu'il revêt plusieurs acceptions possibles, sa portée réelle doit être déterminée en la dégageant de tous les éléments à considérer, soit notamment des travaux préparatoires (méthode historique), de la finalité de la norme (raisonnement téléologique) ou encore de sa relation avec d'autres dispositions légales (interprétation systématique). Le sens que prend la disposition dans son contexte est également important (ATF 130 II 65 consid. 4.2 et arrêts cités ; RJJ 2008, p. 21 consid. 3.2 p. 29 et arrêts cités). Si plusieurs interprétations sont admissibles, il convient de choisir celle qui est conforme à la Constitution (ATF 139 V 307 consid. 6.3 ; 130 II 65 consid. 4.2). S'agissant des travaux préparatoires, ils ne peuvent être pris en compte que s'ils apportent une réponse claire à la question litigieuse (ATF 139 II 78 consid. 2.4 et arrêts cités).

- 2.2 L'article 185 al. 2 Cpa précise que la Cour constitutionnelle est limitée dans son examen aux griefs invoqués, sauf lorsque la loi est manifestement contraire au droit supérieur.

Par conséquent, la Cour constitutionnelle peut annuler une disposition contestée pour un motif qui n'a pas été invoqué, à condition que l'inconstitutionnalité soit manifeste (RJJ 2005, p. 259 consid. 10.3 ; BROGLIN/WINKLER DOCOURT, Procédure

administrative, Principes généraux et procédure jurassienne, 2015, no 704 et autres références citées).

3.

- 3.1 Dans l'arrêt auquel le requérant se réfère à l'appui de ses griefs et sur lequel il fonde son argumentation (ATF 140 I 381 rendu le 1^{er} octobre 2014), le Tribunal fédéral rappelle qu'à teneur de l'article 13 al. 1 Cst., 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. L'alinéa 2 de cette disposition précise que toute personne a le droit d'être protégée contre l'emploi abusif des données qui la concernent.

L'article 13 Cst. protège ainsi la vie privée dans une acception large, qui comprend la protection des données personnelles. Sont visés l'identité, les relations sociales et les comportements intimes de chaque personne physique, l'honneur et la réputation ainsi que, notamment, toutes les informations se rapportant à une personne qui ne sont pas accessibles au public, en particulier les informations relatives aux dossiers des procédures civiles, pénales ou administratives, qui porteraient atteinte à sa considération sociale (ATF 137 II 371 consid. 6.1). Dans le domaine de la protection des données, le droit à l'autodétermination en matière d'informations personnelles, consacré par la Constitution (art. 13 al. 2 Cst. et art. 8 CEDH), garantit que l'individu demeure en principe maître des données le concernant, indépendamment du degré de sensibilité effectif des informations en cause (ATF 140 I 381 consid. 4.1 ; 138 II 346 consid. 8.2 et réf. cit. = JT 2013 I 71).

- 3.2 Dans son arrêt du 1^{er} octobre 2014, le Tribunal fédéral relève que la loi cantonale genevoise soumise à son examen distinguait trois mesures : l'observation préventive, les recherches préventives secrètes et l'enquête sous couverture.

L'observation préventive y est définie comme une mesure de surveillance qui intervient avant la commission d'une infraction et donc avant l'ouverture d'une procédure pénale, afin d'empêcher des infractions. Elle porte sur une personne ou une chose déterminée et s'étend sur une période relativement longue ou, du moins, elle doit avoir été planifiée pour une certaine durée. Elle n'est envisageable que dans des lieux librement accessibles au public et peut faire l'objet d'enregistrements audio ou vidéo. Au contraire des recherches préventives secrètes et de l'enquête sous couverture, un contact direct entre l'observateur et la personne cible n'est pas prévu. Au-delà de trente jours, l'autorisation du procureur de permanence est requise (ATF 140 I 381 consid. 4.2.1).

- 3.3 La loi genevoise déferée au Tribunal fédéral prévoyait, à son article 21A, intitulé "Observation préventive", la possibilité pour la police d'observer secrètement des personnes et des choses dans des lieux librement accessibles, avant l'ouverture d'une procédure pénale, afin de détecter la préparation de crimes ou de délits ou d'en empêcher la commission, aux conditions prévues à l'alinéa 1 ; lors de

l'observation, la police pouvait avoir recours à des enregistrements audio ou vidéo ou à d'autres moyens techniques (al. 2).

Statuant sur les griefs des recourants qui critiquaient notamment le fait qu'aucune procédure d'autorisation n'était prévue s'agissant des enregistrements audio et vidéo avant leur mise en place et qu'aucun contrôle judiciaire de la mesure n'existait, le Tribunal fédéral a jugé, sous l'angle du principe de la proportionnalité au sens étroit, soit le rapport raisonnable entre le but visé et les intérêts privés compromis, ce qui suit :

"... Il s'agit de trouver un équilibre entre le droit à la sphère privée et la nécessité de prévoir une observation préventive pour protéger la société. Une manière d'établir une garantie pour se protéger d'un éventuel abus et de pouvoir contrôler le travail de la police est d'avertir après coup la personne visée de la surveillance dont elle a fait l'objet et de lui donner la possibilité de recourir (MÉTILLE, op. cit. [Mesures techniques de surveillance et respect des droits fondamentaux, 2011], n. 262-264). En effet, si on ne l'avise pas des mesures prises à son insu, l'intéressé ne peut guère en principe en contester rétrospectivement la légalité en justice. Il n'y a par conséquent pour la personne observée aucune possibilité de recourir contre les mesures adoptées (...).

Par ailleurs, l'article 283 al. 1 CPP prévoit une telle communication a posteriori des motifs, du mode et de la durée de l'observation à la personne concernée. Or, le risque que des mesures d'investigation soient ordonnées à tort peut être considéré comme étant plus élevé dans la phase préventive qu'après l'ouverture d'une enquête pénale qui suppose l'existence d'indices concrets laissant présumer que des crimes ou des délits ont été commis : ces mesures permettent en effet une atteinte à la sphère privée d'individus n'ayant pas encore commis d'acte pénalement répréhensible. La communication ultérieure a en outre l'avantage de diminuer le risque que les preuves obtenues lors de l'observation préventive soient déclarées inexploitable dans la procédure pénale qui pourrait s'ouvrir par la suite. Plusieurs législations cantonales prévoient une telle communication a posteriori (...).

Ce droit à l'information a posteriori peut cependant contenir des exceptions pour préserver l'efficacité et la confidentialité des mesures prises, à l'instar de ce que prévoit l'article 283 al. 2 CPP. Si le législateur genevois est tenu de prévoir le principe d'une communication ultérieure à la personne observée, il peut toutefois assortir cette obligation d'exceptions.

Il résulte de ce qui précède que l'atteinte à la sphère privée opérée par l'art. 21A al. 2 LPol/GE viole le principe de la proportionnalité au sens étroit, faute de prévoir une communication ultérieure à la personne observée assortie de protection juridique effective. Il y a donc lieu d'annuler cette disposition" (arrêt précité, consid. 4.5.1 p. 390 et 391).

- 4.
- 4.1 Le requérant confronte l'alinéa 4 de l'article 102 LPol - qui prévoit expressément qu'une utilisation inférieure à un mois d'un système de vidéosurveillance n'est pas signalée - à la jurisprudence citée ci-dessus. L'essentiel de son argumentation est tiré de l'ATF 140 I 381. On doit dès lors en conclure que le requérant considère, à tout le moins implicitement, que l'utilisation de la vidéosurveillance réglée à l'article 102 LPol constitue un moyen par lequel s'exerce l'observation préventive secrète que la police est autorisée à effectuer et, par conséquent, que la personne qui est observée par ce moyen doit, dans tous les cas, être avertie ultérieurement de la surveillance dont elle a fait l'objet. Le Gouvernement semble adopter la même position.
- 4.2 La portée de l'article 102 LPol n'est pas claire. Selon son alinéa 1, l'utilisation de la vidéosurveillance dans les lieux qui sont mentionnés aux lettres a à f poursuit des fins "sécuritaires". Il convient de déterminer ce que ce terme recoupe.
- 4.2.1 A l'article 1^{er} al. 1 LPol, il est fait référence à la sécurité publique, notion juridiquement indéterminée. Cette disposition rappelle la mission générale de la police cantonale qui est de veiller à la sécurité et à l'ordre publics. Dans le préambule de la loi, il est d'ailleurs fait mention de l'article 54 de la Constitution cantonale, à teneur duquel "l'Etat et les communes assurent l'ordre public, la sécurité et la tranquillité". La section 12 de la Constitution cantonale sous laquelle figure l'article 54 comme disposition unique est intitulée "L'ordre public". La Constitution jurassienne conçoit ainsi l'ordre public au sens large, en reprenant, de manière substantielle, les biens juridiques que l'Etat et les communes doivent protéger en assurant l'ordre public, à savoir la tranquillité, la sécurité, la santé, la moralité et la bonne foi publiques, conformément à la définition consacrée par la jurisprudence du Tribunal fédéral. L'Assemblée constituante a en revanche renoncé à prévoir un second alinéa à l'article 54 portant sur le rôle de la police dans le maintien de l'ordre (MORITZ, Commentaire de la Constitution jurassienne, vol. I, n. 1 et 2 ad art. 54 ; cf. aussi la référence à JOAC no 4 p. 43 et 44).

Dans le cadre de sa mission générale de veiller à la sécurité et à l'ordre publics, à savoir l'ordre public au sens étroit par rapport à celui qui fait l'objet de l'article 54 CJU, la police cantonale se voit attribuer diverses tâches par l'article 8 al. 1 de la loi adoptée le 28 janvier 2015, notamment celles de veiller au respect des institutions démocratiques, en particulier en assurant l'exécution et l'observation des lois (litt. a), de prévenir et réprimer les atteintes à la sécurité et à l'ordre publics (litt. b), d'assurer la protection des personnes et des biens (litt. d), de mener des actions de prévention, d'information, d'éducation et de répression (litt. e), etc. Les fins "sécuritaires" visées par l'article 102 al. 1 LPol peuvent ainsi correspondre à certaines des missions définies à l'article 8 al. 1 LPol, lesquelles sont de natures diverses. Cette diversité est par ailleurs confirmée indirectement par l'énumération des lieux susceptibles d'être surveillés au moyen de caméras vidéo. Il en découle principalement que la vidéosurveillance a pour finalités de prévenir et réprimer les atteintes à la sécurité et à l'ordre publics, d'assurer la protection des personnes et

des biens et de mener des actions de prévention et de répression (cf. les lettres b, d, et e de l'art. 8 al. 1 LPol).

- 4.2.2 On ne peut pas inférer de ce qui précède que l'observation préventive secrète – mesure autour de laquelle le requérant axe son argumentation - soit visée par l'article 102 LPol. Il n'apparaît pas que l'utilisation de la vidéosurveillance dans les lieux mentionnés aux lettres a à f, en particulier lorsqu'il s'agit des accès extérieurs aux bâtiments de la police, des axes routiers, des tunnels et de la voie publique, se prête à une mesure d'observation préventive secrète, telle que celle qui fait l'objet de la jurisprudence fédérale.

Dans son message relatif à la loi sur la police cantonale, le Gouvernement n'apporte aucun élément d'interprétation de la notion de "fins sécuritaires" utilisée à l'article 102 al. 1 LPol (cf. message du Gouvernement, Journal des débats, JDD no 18 du 17 décembre 2014, p. 826 ad art. 103 du projet). Toutefois, les commentaires du message relatifs aux dispositions générales concernant le traitement des données de police explicitent la distinction, faite à l'article 91 al. 1 LPol relatif à l'exploitation des systèmes d'information, entre les données ayant trait notamment aux missions relevant des tâches de sécurité publique et celles relevant des tâches de police judiciaire (JDD précité, p. 812 à 815, ad art. 92 du projet). Le lien peut ainsi être fait entre l'utilisation de la vidéosurveillance à des fins sécuritaires et les tâches dites de sécurité publique qui, selon l'article 91 al. 1 litt. a ch. 1 à 5 LPol, concernent notamment la résolution des problèmes de sécurité locale (police de proximité au sens strict), la protection des personnes et des biens, ainsi que la prévention et la répression des atteintes à l'ordre et à la sécurité publics, alors que la prévention des infractions, notamment, relève des tâches de police judiciaire (art. 91 al. 1 litt. b LOP). Le message précise que la police de proximité au sens strict comprend les tâches qui se rapportent à la résolution des problèmes de sécurité locaux qui constituent des infractions de peu de gravité (graffitis, bruit, problèmes de voisinage, etc.) (JDD précité, p. 812 et 813).

Il suit de là que l'exploitation de systèmes de vidéosurveillance prévue à l'article 102 LPol s'inscrit dans l'accomplissement des tâches de sécurité publique ; il n'apparaît pas que l'observation préventive secrète relève de telles tâches, mais bien plutôt de la prévention des infractions qui est une tâche de police judiciaire.

- 4.2.3 La conclusion qui précède ne saurait, en revanche, être déduite aussi clairement de l'examen des discussions et délibérations sur l'article 102 LPol qui ont eu lieu au sein de la CGF, respectivement en séance plénière du Parlement.

Lors des discussions de la CGF, la vidéosurveillance a été présentée tantôt comme une manière préventive d'assurer l'ordre public, visant par exemple à pacifier des quartiers ou aussi à identifier des braqueurs, ainsi qu'à empêcher un certain nombre de délits (PV no 56 de la séance du 17 décembre 2014) ; auparavant, la vidéosurveillance a été qualifiée par le chef du Département de la Justice et de la Police de surveillance préventive (PV no 54 de la séance du 20 août 2014) ; lors

d'une séance ultérieure à laquelle ont été conviés le Préposé intercantonal à la protection des données et à la transparence ainsi que la juriste du Commandement de la police cantonale, il a été relevé, au sujet de l'absence de signalement d'une surveillance vidéo pour une durée inférieure à un mois, une incohérence entre les mesures de recherches policières, en particulier l'observation préventive, laquelle implique une information après coup, et l'alinéa 4 de l'article 102 LPol qui permettrait de poser des caméras sans fournir d'informations (PV no 57 de la séance du 12 octobre 2014). Lors de la séance suivante, le chef du Département et le Commandant de la police, prenant en compte l'avis du Préposé ainsi que la jurisprudence récente du Tribunal fédéral, et déduisant de celle-ci que la pose de caméras de vidéosurveillance doit être signalée et que les personnes filmées doivent être informées après coup, se sont déclarés prêts à renoncer à l'alinéa 4 (PV no 59 de la séance du 12 décembre 2014). Au vote qui s'est tenu à la séance suivante, la majorité de la commission a toutefois opté pour le maintien de l'alinéa 4 (PV no 60 du 26 novembre 2014).

A l'occasion du débat d'entrée en matière en séance plénière du Parlement, le chef du Département a signalé que depuis le moment où le Gouvernement a déposé son projet de loi, le Tribunal fédéral s'était prononcé dans un sens qui rendrait l'article 103 al. 4 du projet de révision (devenu art. 102 al. 4 LOP) certainement contraire à la nouvelle jurisprudence et il a annoncé que le Gouvernement se rangeait à l'avis de la minorité de la commission (JDD précité, p. 866). Au cours de la discussion de détail, il a précisé que le Gouvernement avait proposé cette disposition, parce qu'il était convaincu qu'elle avait une utilité dans le cadre, notamment, de la lutte contre les incivilités et qu'en disposant d'une caméra qui pouvait surveiller pendant un certain laps de temps des secteurs "criminogènes", il serait possible d'économiser des moyens humains (JDD no 19 du 17 décembre 2014, p. 872). La plupart des députés qui se sont exprimés sur cette norme, qu'ils y aient été favorables ou qu'ils s'y soient opposés, ont fait état de l'arrêt rendu le 1^{er} octobre 2014 par le Tribunal fédéral. Le rapporteur de la CGF, défendant la position de la majorité de la commission favorable au maintien de l'alinéa 4 de l'article 102, a déclaré ne pas comprendre l'obligation de signaler un système de vidéosurveillance utilisé durant moins d'un mois, car la signalisation ferait perdre à ce moyen toute utilité, alors que, selon lui, il s'agit de donner à la police un moyen de prévention contre la criminalité (JDD no 1 du 28 janvier 2015, p. 28).

- 4.2.4 Sur le vu de ce qui précède, force est d'admettre que l'idée du législateur n'était pas clairement fixée sur le champ d'application de l'article 102 LPol. Les travaux préparatoires restent marqués d'une certaine confusion sur les objectifs de la vidéosurveillance, conçue parfois comme moyen dissuasif et préventif permettant de maintenir l'ordre et la sécurité publics, parfois comme mesure de caractère répressif et également préventif de lutte contre la délinquance et la criminalité. La référence constante au cours des discussions en commission et en séance plénière du Parlement à la jurisprudence du Tribunal fédéral annulant certaines dispositions de la loi genevoise sur la police cantonale ajoute des difficultés supplémentaires à la détermination de la volonté du législateur jurassien quant à la portée véritable de

l'article 102 LPol. Sur cette base, il est certes envisageable de retenir que le Parlement a pensé que l'observation préventive secrète dont il est question dans la jurisprudence à laquelle il faisait allusion pouvait être effectuée au moyen de la vidéosurveillance telle qu'elle est réglée à l'article 102 LPol, mais cette vision subjective se heurte à l'interprétation faite ci-dessus de la phrase introductive de l'alinéa 1 qui énonce que l'utilisation des systèmes de vidéosurveillance se fait à des fins sécuritaires (cf. consid. 4.2.1 et 4.2.2 ci-dessus). En conséquence, les travaux préparatoires peuvent difficilement entrer en ligne de compte dans la détermination de la portée réelle de la norme litigieuse.

4.3

4.3.1 Une réponse claire résulte en revanche de l'interprétation systématique horizontale. Cette méthode d'interprétation se réfère au contexte dans lequel la norme litigieuse prend place dans le texte légal et à ses rapports logiques avec d'autres règles figurant dans la même loi ; l'interprétation du contenu de la règle peut également s'appuyer sur d'éventuelles notes marginales (TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2011, no 432). Certaines règles auxiliaires d'interprétation formelles, destinées à aider à résoudre les questions posées par une concurrence de normes au contenu différent mais susceptibles de s'appliquer à un même état de fait, se rattachent aussi à l'interprétation systématique ; tel est le cas de la règle de conflit qui veut qu'une règle spéciale l'emporte sur une règle générale (*lex specialis derogat generali*) (MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, Droit administratif, vol. I, Les fondements, 3^{ème} éd. 2012, p. 130 ; DUBEY/ZUFFEREY, Droit administratif général 2014, no 399).

4.3.2 En l'espèce, les mesures de surveillance préventive secrètes qui, selon le requérant, devraient être annoncées a posteriori à la personne qui en a fait l'objet, sont réglées en particulier à l'article 72 LPol. La note marginale de cet article est intitulée "Observation préventive" (cf. JDD no 18 du 17 décembre 2014, p. 792). Sa teneur correspond, pour l'essentiel, à celle de l'article 21A de la loi genevoise déferée au Tribunal fédéral. L'article 72 de la loi jurassienne énonce, en effet, ce qui suit :

¹Afin de prévenir la commission d'un crime ou d'un délit, la police cantonale peut, avant l'ouverture d'une instruction par la direction de la procédure, observer secrètement des personnes et des choses dans des lieux librement accessibles si les conditions suivantes sont réalisées :

- a) elle dispose d'indices suffisants laissant présumer qu'un crime ou un délit peut être commis et*
- b) d'autres mesures de recherche d'informations n'ont aucune chance d'aboutir ou sont excessivement difficiles.*

²Elle peut, au besoin, avoir recours à des mesures techniques, photographiques, audio, vidéo ou de localisation.

³*La mesure est ordonnée par un officier de police, pour une durée d'un mois au maximum.*

⁴*Elle ne peut être prolongée au-delà d'un mois qu'avec l'approbation du Ministère public.*

⁵*Au terme de la mesure, tous les éléments recueillis sont détruits dans les trente jours si aucune procédure pénale n'a été ouverte.*

A la différence de la loi genevoise, l'article 72 al. 6 LPol prévoit que "*les dispositions du Code de procédure pénale suisse sont pour le reste applicables par analogie, en particulier en ce qui concerne la communication à la personne ayant fait l'objet de la mesure*". Cet alinéa 6 renvoie ainsi aux articles 282 et 283 CPP. L'article 282 CPP permet au ministère public et à la police d'observer secrètement des personnes et des choses dans des lieux librement accessibles et d'effectuer des enregistrements audio et vidéo aux conditions posées par cette norme, lesquelles sont semblables à celles mentionnées à l'article 72 al. 1 litt. a et b LPol. L'observation secrète réglée par le Code de procédure pénale n'a lieu qu'après la commission d'une infraction ou après l'ouverture d'une instruction pénale. Selon l'article 283 CPP, au plus tard lors de la clôture de la procédure préliminaire, le ministère public communique à la personne qui a été observée, les motifs, le mode et la durée de l'observation (al. 1) ; des exceptions à la communication sont possibles aux conditions prévues à l'alinéa 2.

- 4.3.3 En renvoyant aux dispositions précitées du Code de procédure pénale, en particulier à l'article 283 CPP, l'article 72 al. 6 LPol règle explicitement la question de la communication à la personne ayant fait l'objet de la mesure. Aussi, par rapport à l'article 102 LPol, l'article 72 de la même loi constitue une règle spéciale qui scelle le sort des griefs de la requête. En d'autres termes, seul l'article 72 al. 6 LPol est applicable à une mesure de surveillance préventive impliquant l'utilisation d'appareils de vidéosurveillance à des fins d'observation de personnes déterminées, quelle que soit la durée de cette surveillance ; en application analogique de l'article 283 CPP, la personne qui a été l'objet d'une surveillance de ce type est avertie ultérieurement, au terme de la mesure et quelle qu'en ait été la durée, à moins que, pour préserver des intérêts publics ou privés prépondérants et pour autant que les informations recueillies ne soient pas utilisées - conditions cumulatives (cf. les textes en allemand et en italien de l'article 283 al. 2 CPP ; Basler Kommentar, 2^{ème} éd. 2014, n. 13 ad art. 283 LPP) - la police soit en droit de différer ou de renoncer à la communication, à l'instar de ce que prévoit l'article 283 al. 2 CPP.

Au vu de ce qui précède, force est de constater que l'application de l'article 102 LPol doit être écartée en cas d'observation préventive secrète effectuée par la police cantonale avant la commission d'une infraction et donc avant l'ouverture d'une instruction. Les griefs du requérant tombent ainsi à faux.

5. L'article 102 al. 4 LPol doit néanmoins être annulé pour d'autres motifs que ceux invoqués dans la requête, car l'inconstitutionnalité de cette disposition est manifeste (art. 185 al. 2 Cpa) au vu de ce qui suit.

5.1 A la différence de l'article 72 LPol, la vidéosurveillance que la police cantonale peut utiliser à des fins sécuritaires, c'est-à-dire, ainsi qu'on l'a vu, dans le cadre de sa mission générale de maintien de l'ordre public et de préservation de la sécurité publique, ne vise pas des personnes déterminées soupçonnées de vouloir commettre un crime ou un délit. Elle présente pour l'essentiel un caractère dissuasif général, même si les informations recueillies par ce biais peuvent être exploitées dans le cadre d'une poursuite pénale.

Dans un rapport de septembre 2007 sur la vidéosurveillance (http://www.ejpd.admin.ch/dam/data/fedpol/aktuell/news/2007/2007-09-28/070926_bericht_videoueberwachungpublf.pdf), le Département fédéral de Justice et Police (DFJP) relève notamment que la vidéosurveillance de l'espace public et de l'espace accessible au public vise en premier lieu à limiter les attitudes importunes, les actes de vandalismes et autres comportements inopportuns et qu'elle peut aussi être mise au service de la prévention générale des dangers (p. 1). Le rapport fait la distinction entre la vidéosurveillance dissuasive, la vidéosurveillance à titre d'observation et la vidéosurveillance invasive. La vidéosurveillance dissuasive a pour but de prévenir la mise en danger et les perturbations de la paix juridique par des actes imputables à l'homme. Elle se fait normalement de manière permanente et est repérable. Elle consiste habituellement à utiliser des dispositifs qui enregistrent les signaux visuels et rendent possible l'identification des différentes personnes dont l'image a été enregistrée. La vidéosurveillance à titre d'observation vise à prévenir les dérangements techniques des installations. La vidéosurveillance invasive est utilisée lorsqu'il s'agit de surveiller un fauteur de trouble ou un perturbateur précis ; elle n'est pas permanente ni exposée au regard de tous, mais temporaire et cachée. Les données acquises lors d'une vidéosurveillance effectuée à titre préventif peuvent, dans la mesure où elles sont enregistrées, être évaluées à un moment ultérieur et être utilisées à des fins répressives, c'est-à-dire pour clarifier un comportement punissable et des atteintes graves à des biens juridiques et pour rechercher l'auteur de l'infraction (p. 9). Le DFJP relève que les collectivités publiques estiment que la vidéosurveillance dissuasive a pour conséquence un recul important du vandalisme et des agressions contre des personnes dans l'aire observée. Par ailleurs, la vidéosurveillance, visible pour tous, augmente le sentiment de sécurité subjective du public. Elle s'avère ainsi, dans la pratique, un moyen efficace et peu onéreux de surveiller les lieux sensibles lorsque les forces de sécurité disponibles s'avèrent insuffisantes, quand bien même elle peut entraîner un déplacement des perturbations de l'ordre public vers des zones qui ne sont pas surveillées (p. 24 et 25). Sous l'angle de l'intérêt public, condition à toute restriction d'un droit fondamental, le DFJP estime qu'elle permet de garantir l'ordre et la tranquillité publics, ainsi que la sécurité (p. 26). Il rappelle enfin l'exigence d'une base légale formelle pour réglementer la vidéosurveillance (p. 29).

5.2

5.2.1 Le 5 septembre 2012, le Parlement jurassien a approuvé la convention intercantonale relative à la protection des données et à la transparence dans les cantons du Jura et de Neuchâtel (CPDT-JUNE / RSJU 170.41). Certaines dispositions de cette convention sont consacrées à la vidéosurveillance (art. 47 à 51); elles fixent les conditions – cadre de l'installation d'un système de vidéosurveillance et rappellent en particulier l'exigence, tirée du principe de la proportionnalité, selon laquelle l'installation doit constituer le moyen le plus adéquat pour atteindre le but poursuivi (art. 47 litt. a), ainsi que celle de la base légale (art. 47 litt. b). Par ailleurs, l'article 51 CPDT exige que l'existence de l'installation soit rendue visible, avec indication de la base légale sur laquelle elle se fonde, ainsi que de l'entité responsable.

L'article 102 al. 4 LPol, en tant qu'il prévoit que l'utilisation de la vidéosurveillance pour une durée inférieure à un mois n'est pas signalée, déroge à l'article 51 CPDT, quand bien même cette dernière disposition est de droit intercantonal et donc supérieure à une norme du droit cantonal. Toutefois, dans son message relatif à la loi sur la police cantonale adoptée le 28 janvier 2015, le Gouvernement expose que cette dérogation est autorisée, car l'article 3 al. 2 CPDT permet aux cantons concernés d'adopter des lois spéciales dérogeant à la convention (JDD no 18 du 17 décembre 2014, p. 827 ad art. 103 du projet).

S'il est exact que les cantons parties à la convention peuvent adopter des lois spéciales y dérogeant – si cela est nécessaire et dans le cadre des principes de la présente convention, ainsi que le précise l'article 3 al. 2 CPDT –, l'appréciation figurant dans le message du Gouvernement ne peut manifestement pas être approuvée pour les motifs qui suivent.

5.2.2 Selon la doctrine – qui distingue aussi la vidéosurveillance d'observation, la vidéosurveillance dissuasive et la vidéosurveillance invasive –, la surveillance dissuasive consiste à surveiller ouvertement un lieu pour tenter d'empêcher les personnes qui s'y trouvent de commettre des infractions. Lorsqu'elle est mise en place par les pouvoirs publics, elle fait partie de l'activité de la police préventive. La surveillance dissuasive n'a d'effet que si elle est connue et visible, puisque c'est sa présence qui doit dissuader de la commission de l'infraction (MÉTILLE, Mesures techniques de surveillance et respect des droits fondamentaux, 2011, nos 165 et 166 et doctrine citée; note d'Olivier Bigler sur l'ATF 136 I 87, in RDAF 2011 I 348). La surveillance invasive se distingue de la surveillance dissuasive en ce qu'elle vise à surveiller discrètement une personne qui a soit commis une infraction ou qui est soupçonnée d'en commettre une prochainement et qui, partant, ne s'opère pas publiquement; la surveillance invasive se justifie au regard de la mission pénale de la police (MÉTILLE, op. cit., no 169; note d'Olivier Bigler précitée, p. 348) et l'observation secrète réglée à l'article 72 LPol en fait partie.

Le Tribunal fédéral s'est également exprimé sur la problématique de la publicité de la vidéosurveillance destinée à sauvegarder la sécurité et l'ordre publics lorsque

cette surveillance est limitée géographiquement et qu'elle joue un rôle dissuasif (cf. sur le caractère dissuasif de la vidéosurveillance en temps réel sous l'angle du principe de la base légale : TF 1C_315/2009 du 13 octobre 2010 consid. 2.2 et 3.5). Dans son arrêt du 14 décembre 2006 portant sur la durée de conservation d'enregistrements de vidéosurveillance sur les places publiques, il précise qu'avec ce type de surveillance qui permet une identification personnelle, le public doit être rendu attentif à la présence de caméras de surveillance par le biais de panneaux d'avertissement (ATF 133 I 77 consid. 4.2 = JT 2008 I 418 p. 423 et doctrine citée ; cf. aussi ATF 136 I 87 consid. 8.3 = JT 2010 I 367 p. 391).

5.2.3 Il suit à l'évidence de ce qui précède que le rôle dissuasif de la vidéosurveillance autorisée à l'article 102 LPol ne s'entend que si les installations qui permettent le visionnement et/ou l'enregistrement des images (cf. art. 102 al. 2 LPol) sont signalées de manière adéquate, à défaut de quoi la surveillance vidéo perd son caractère dissuasif. L'obligation d'avertir les personnes pouvant être filmées et identifiées répond par ailleurs à l'exigence de proportionnalité dont dépend l'admission de toute restriction aux droits fondamentaux. C'est singulièrement la règle de l'aptitude ou de l'adéquation en tant qu'aspect du principe de la proportionnalité qui est déterminante pour justifier l'atteinte à la sphère privée et à la protection des données garanties par les articles 8 § 1 CEDH et 13 al. 2 Cst., ainsi qu'à la liberté personnelle, notamment à la liberté de mouvement (art. 10 al. 2 Cst.). La règle de l'aptitude exige qu'une mesure étatique permette effectivement d'atteindre, ou du moins de favoriser, le but d'intérêt public dans lequel elle est prise (cf. parmi d'autres TANQUEREL, *op. cit.*, no 552). Elle est au demeurant concrétisée à l'article 47 litt. a CPDT à teneur duquel un système de vidéosurveillance ne peut être installé que s'il constitue le moyen le plus adéquat pour atteindre le but poursuivi. En l'espèce, si les systèmes de vidéosurveillance que la police est autorisée à utiliser dans les lieux mentionnés à l'article 102 al. 1 LPol ne sont pas signalés, il saute aux yeux qu'ils ne seront pas aptes à réaliser le but dissuasif auquel cette surveillance est vouée, et ceci indépendamment de leur durée d'utilisation.

Il y a lieu d'ajouter par ailleurs que le fait de filmer des personnes en nombre indéterminé à leur insu, en dehors d'une mesure de surveillance invasive qui justifie que l'opération demeure secrète, viole les droits de la personnalité et le droit à l'autodétermination en matière d'informations personnelles (cf. en ce sens ATF 138 II 346 = JT 2013 I 71). Pour ce motif également, une dérogation à l'article 51 CPDT est contraire au droit constitutionnel. On relèvera enfin que la nécessité d'une dérogation, condition posée à l'article 3 al. 2 CPDT, n'est nullement démontrée ; au contraire, la visibilité paraît indispensable à la réalisation de la fonction dissuasive d'une installation de vidéosurveillance.

5.2.4 Il convient de conclure de l'examen qui précède que l'article 102 al. 4 LPol est manifestement inconstitutionnel et qu'il doit par conséquent être annulé. L'alinéa 4 de l'article 102 LPol étant clairement séparable de l'ensemble de la loi (art. 189 al. 1 Cpa), celle-ci peut entrer en vigueur sans la disposition annulée.

6. La procédure en contrôle des normes devant la Cour constitutionnelle est gratuite (art. 231 al. 1 Cpa).

En ce qui concerne les dépens réclamés par le requérant, il y a lieu de constater que la requête est admise pour des motifs différents que ceux invoqués dans la requête. De la sorte, il n'a droit qu'à une indemnité réduite.

PAR CES MOTIFS

LA COUR CONSTITUTIONNELLE

constate

que l'article 102 al. 4 de la loi sur la police cantonale du 28 janvier 2015 est contraire à la Constitution ; partant,

annule

la disposition en cause ;

constate

que la disposition annulée est séparable de ladite loi ; partant,

dit

que la loi sur la police cantonale peut être mise en vigueur sans la disposition annulée ;

dit

que la procédure est gratuite ;

alloue

au requérant une indemnité de dépens réduite de CHF 700.-, débours et TVA compris, à verser par l'Etat ;

ordonne

la publication du dispositif du présent arrêt au prochain Journal officiel ;

informe

que le présent arrêt peut faire l'objet d'un recours au Tribunal fédéral conformément à l'avis ci-dessous.

Porrentruy, le 16 avril 2015

AU NOM DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE**Le président :****La greffière :**

Jean Moritz

Gladys Winkler Docourt

A notifier :

- **au requérant, par son mandataire, Me Christophe Schaffter, avocat à Delémont ;**
- **au Gouvernement, par son président ;**
- **au Parlement, par son président.**

Copie pour information au préposé intercantonal à la protection des données et à la transparence, Rue des Esserts 2, 2345 Les Breuleux.

Communication concernant les moyens de recours :

Le présent arrêt 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 82ss de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF - RS 173.110), le recours constitutionnel subsidiaire aux conditions des articles 113 ss LTF. Le mémoire de recours doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14; il 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. Si le recours n'est recevable que s'il soulève une question juridique de principe, il faut exposer en quoi l'affaire remplit cette condition. 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.