

7 janvier 2010

Rapport de la commission de la sécurité, de la salubrité et du domaine public chargée d'examiner la résolution du 24 juin 2008 de MM. Grégoire Carasso, Christian Lopez Quirland, Gérard Deshusses, Patrick Baud-Lavigne, Jean-Louis Fazio, Christophe Buemi, M^{mes} Annina Pfund, Nicole Valiquer Grecuccio, Véronique Paris, Andrienne Soutter, Diana Duarte Rizzolio, Mary Pallante, Christiane Olivier et Silvia Machado, renvoyée en commission le 20 janvier 2009, intitulée: «Cadrons la vidéosurveillance!»

Rapport de M^{me} Valérie Bourquin.

La commission de la sécurité, de la salubrité et du domaine public (anciennement commission des sports et de la sécurité) s'est réunie, sous les présidences successives de M. Jean-Louis Fazio et de M^{me} Patricia Richard, les 26 février, 13 octobre et 8 décembre 2009 afin d'auditionner les auteurs de la résolution, puis le conseiller administratif M. Pierre Maudet, accompagné de MM. Costanzo et Frey, membres de la commission chargée de préavisier les nouvelles caméras.

La rapporteuse remercie M^{me} Consuelo Frauenfelder, procès-verbaliste, pour la qualité de ses prises de notes, qui lui ont permis de rédiger le présent rapport.

Rappel de la résolution

Le Conseil municipal affirme son opposition de principe à la vidéosurveillance sur le territoire municipal comme outil de contrôle de son espace public.

Le Conseil municipal, soucieux du respect des libertés démocratiques et des droits humains, demande au Conseil administratif:

- a) pour toutes les caméras de vidéosurveillance installées par la Ville de Genève sur son domaine public ou dans ses bâtiments accessibles au public:
 - de recenser le nombre de caméras existantes et les lieux où elles sont implantées,
 - d'évaluer leur nécessité en fonction de chaque situation,
 - d'appliquer l'article 42 de la loi sur la protection des données personnelles (LPDP),
 - de demander en ce sens l'autorisation par arrêté à l'autorité compétente;
- b) pour les caméras de vidéosurveillance privées existantes installées sur le domaine public, de faire appliquer la loi au sens de l'article 42 de la LPDP;

- c) lors de toute nouvelle installation sur le domaine public, tant par la collectivité que par les privés, de suivre les procédures d'autorisation et d'appliquer les conditions posées à l'article 42 de la LPDP;
- d) de soumettre aux principes d'une charte éthique, avalisée par le Conseil municipal, toute installation de vidéosurveillance, existante ou nouvelle.

Séance du 26 février 2009

Audition des auteurs de la résolution, représentés par M. Grégoire Carasso

M. Carasso souligne que ce projet a fait l'objet de nombreux débats à l'interne, notamment au niveau de sa forme, dans la mesure où le texte commence comme une résolution et que la suite est plus clairement une motion. Cette césure sur la forme lui permet de parler du fond, et de la déclaration de principe en introduction, qui s'oppose à la vidéosurveillance en tant que forme de contrôle de l'espace public. Les coûts impliqués par la vidéosurveillance sont une réalité qu'il illustre avec deux exemples: celui du Grand-Saconnex et celui du Canton de Genève. La commune du Grand-Saconnex s'est équipée de 60 caméras pour un coût de 200 000 francs, ce qui revient à 3000 francs l'unité. Le Canton a dépensé 5 millions de francs pour huit caméras, ce qui ramène l'unité à 600 000 francs. La différence s'explique par des réalités très différentes; pour le Grand-Saconnex, il s'agit de dissuader certaines déprédations, notamment dans des espaces fermés, comme les déchetteries. Par rapport aux objectifs fixés, on ne peut conclure à l'inutilité, car les résultats sont bons et les coûts minimaux. Dans le cas du Canton, l'objectif est très différent, puisqu'il s'agit de contrôler en direct et en permanence l'espace public. Cela présuppose l'engagement de deux techniciens rémunérés en classe 23 ou 24, ce qui représente déjà 2 millions de francs par année.

Cette clause votée par la majorité n'est pas seulement un investissement de 5 millions, mais également une charge de fonctionnement, année après année, et l'équivalent de 20 gendarmes que l'on ne peut engager. Le groupe socialiste critique donc ce projet, étant entendu que le seul levier au niveau municipal demeure très limité. Mais le débat a sa raison d'être en Ville de Genève, afin que cette surveillance ne se fasse pas sur ses bâtiments. M. Carasso ne souhaite pas ici s'étendre sur ce que cela représente au niveau de la liberté individuelle, débat qui transcende les convictions de la gauche ou de la droite. La motion demande au Conseil municipal d'appliquer la nouvelle loi sur la protection des données votée par le Canton de Genève, qui cadre notamment l'utilisation de la vidéosurveillance. Il semblerait toutefois que l'autorisation du Conseil d'Etat ne soit plus nécessaire d'après la loi votée par le Grand Conseil; dans ce cas, la dernière ligne de l'alinéa a) n'est plus pertinente.

Aux remarques de plusieurs commissaires concernant la proposition d'une charte éthique présentée par M. Maudet et refusée par les socialistes, M. Carasso

répond qu'à l'époque le projet du magistrat avait pour seul objectif la vidéosurveillance et que les socialistes considéraient que l'acceptation de cette proposition apparaîtrait comme un mauvais signal politique par rapport à des développements qui les préoccupaient. Etant donné l'évolution de la situation, ils ont jugé utile de la réintégrer afin que le cadre légal cantonal soit respecté.

Un commissaire socialiste ajoute que son groupe désirait ouvrir la charte éthique, sur le modèle de la ville de Lyon, à des associations de défense des droits humains et à la société civile.

Un commissaire Vert se demande comment les auteurs comptent régler le problème d'une première année qui porte sur une résolution, puis sur une motion l'année suivante. Il trouve cette proposition peu cohérente sur la forme.

M. Carasso souligne que cette différence de forme implique une différence de fond et que la commission est libre de scinder la résolution. Il insiste sur la différence fondamentale entre le projet de la Ville de Genève, qui ne souhaite pas développer d'imagerie de l'espace public, et celui du Canton, où il est clairement question de surveiller l'espace public. Cette différence est donc tout sauf une vue de l'esprit, puisqu'elle correspond à une distinction de fond dans le développement de la vidéosurveillance: le contrôle permanent et intrusif de l'espace public.

Un commissaire démocrate-chrétien relève que le magistrat en charge du Département des institutions est socialiste et il ajoute qu'on ne peut imaginer que le Conseil administratif ne respecte pas la loi. Il considère que cette résolution est inutile et qu'elle pourrait coûter cher, pour arriver à la constatation que tout est en ordre.

M. Carasso répond que les socialistes n'ont pas pour seule ambition de servir les intérêts des magistrats, et que la première invite ne correspond pas exactement au projet de loi votée par le Grand Conseil.

Un commissaire d'A gauche toute! fait également part de son embarras sur la forme, ajoutant que la résolution se transforme presque en règlement au deuxième paragraphe et qu'elle frise le projet d'arrêt.

M. Carasso ne partage pas son embarras, mais approuve ce constat.

Une commissaire radicale ajoute que si la LPDP devait être appliquée à la lettre, certaines caméras devraient être enlevées de toute urgence.

M. Carasso la rejoint dans cette remarque; cette résolution ne se limite pas à un concept, mais affirme une opposition de principe, qui passe par une approche pragmatique de l'encadrement de la vidéosurveillance.

Les commissaires n'ayant plus de questions, M. Carasso quitte la séance.

Un commissaire Vert remarque que ce texte pose un certain nombre de questions qui demeurent sans réponses. Néanmoins, cette commission n'ayant jamais eu de véritable occasion de discuter de la vidéosurveillance, et sachant que M. Maudet va aller de l'avant avec ce projet, il trouverait important de l'entendre sur cet objet.

Les groupes libéral, radical et démocrate-chrétien refusent de poursuivre les discussions concernant cette proposition que d'aucuns considèrent comme mal ficelée et d'autres comme le résultat de discordes entre socialistes, qu'il n'y a pas lieu de discuter dans cette commission.

Les groupes A gauche toute!, socialiste et de l'Union démocratique du centre acceptent quant à eux cette proposition des Verts, dans l'idée d'amender ce texte au besoin. Un commissaire d'A gauche toute! souligne néanmoins sa réserve quant à l'application du dernier alinéa du paragraphe a).

Séance du 13 octobre 2009

Audition de M. Pierre Maudet, conseiller administratif chargé du département de l'environnement urbain et de la sécurité, accompagné de MM. Herman Costanzo et Benoît Frey, membres de la commission chargée de préavisier les nouvelles caméras

M. Maudet présente la commission chargée de préavisier les nouvelles caméras, formée des quatre personnes suivantes: MM. Costanzo et Frey, juristes à la DSIC, présents, ainsi que M^{me} Gréco, avocate extérieure au service, et M. Chevalley, qui n'ont pu venir.

M. Maudet rappelle la tentative, restée veine, de lancer un débat sur la vidéosurveillance en février 2008, que le Conseil municipal, hormis les groupes socialistes et radicaux, avait refusé. Il s'agissait d'établir un rapport qui dresse l'état des lieux de la situation. Le Conseil administratif a donc pris ses dispositions et avancé sur le sujet.

M. Maudet parcourt et commente les invites de la résolution.

Sur le premier postulat, M. Maudet souhaite énoncer très clairement que la vocation de la vidéosurveillance en Ville de Genève n'est pas dévolue au contrôle de l'espace public, et ce pour deux raisons. Premièrement, le Conseil administratif à l'unanimité considère que la maîtrise du domaine public se fait d'abord par une bonne utilisation des moyens humains à disposition (police de proximité). Deuxièmement, le Conseil administratif juge qu'il revient à l'Etat d'assumer les charges et les responsabilités du contrôle du domaine public via cet outil, en raison notamment des moyens. En effet, l'Etat a développé un projet de

loi nommé «Cyclope», d'un coût de plusieurs millions de francs, adopté par le Grand Conseil, qui vise à contrôler l'espace public à travers la vidéosurveillance, avec une signalisation précise, et un numéro en cas de question. Ce programme se déploie actuellement, et s'est accéléré lors de l'Eurofoot 2008 (des caméras ont été implantées à Rive et à Plainpalais). Le magistrat précise encore que le Conseil administratif n'a pas d'opposition de principe à la vidéosurveillance et qu'il regretterait que le Conseil municipal vote cette invite en l'état, sans tenir compte de l'apport bénéfique que la vidéo peut avoir dans certaines conditions. Il rappelle que les demandes d'installation de caméras émanent de ses quatre collèges, très rarement de ses services, afin de surveiller notamment les bâtiments culturels ou ceux de la GIM. Il ajoute avoir décrété un moratoire, étant donné que certains départements se sont équipés par le passé sans demander d'autorisation.

Par rapport à la deuxième invite de la récolution, M. Maudet espère que le Conseil municipal n'a aucun doute sur le fait que le Conseil administratif est soucieux des libertés démocratiques. Une des premières priorités dans son département a d'ailleurs été de recenser les caméras, afin de respecter la législation en vigueur, ce qui n'était pas toujours le cas. La vidéosurveillance doit faire l'objet d'une pondération, et le magistrat se dit attaché, comme l'ensemble du Conseil administratif, aux libertés individuelles, publiques ou privées, et il rassure le Conseil municipal quant au contrôle des caméras, qui représentent pour lui une entorse à cette liberté. La lettre a) n'est donc plus d'actualité puisque, dans l'intervalle, la LIPAD (loi sur l'information du public et l'accès aux documents) a intégré les paramètres de la LPDP. En outre, le recensement des caméras a été fait, ce qui n'a pas été une chose aisée, puisqu'il nécessitait la coopération de tous les services. M. Maudet croit pouvoir dire que ce recensement restitue aujourd'hui une image fidèle de la vidéosurveillance en Ville de Genève.

Pour ce qui concerne la nécessité des caméras, un processus à double étage a été mis en place, afin de statuer la pertinence de l'emplacement des caméras, calqué sur la nouvelle loi du 9 octobre 2008, dont le premier volet appartient à la commission consultative.

M. Frey intervient en précisant qu'il est lui-même issu d'une génération hostile à la vidéosurveillance. Le processus, afin d'instruire les cas, est le suivant: la commission délègue deux membres sur le terrain: M^{me} Gréco, qui garantit l'indépendance et l'éthique, et M. Chevalley, ingénieur de formation. Ceux-ci rendent un rapport, où chaque site est évalué selon deux critères: l'intérêt de la collectivité et le respect des droits fondamentaux (sur huit sites, deux sont actuellement à la limite des critères). La commission n'est donc pas une simple chambre d'enregistrement, puisque sur la base de ce rapport elle donne un préavis, favorable ou non, quant à la légitimité de ces installations, qui font l'objet de recommandations strictes. Le but n'étant pas de surveiller les citoyens, mais de sécuriser les biens et les personnes.

M. Maudet ajoute que, à la suite de cette commission, le Conseil administratif donne un préavis. A ce jour, sur six sites représentant une soixantaine de caméras, le Conseil administratif a validé telle quelle la proposition des experts.

S'agissant de l'application de la loi, évoquée à deux reprises dans cette résolution, le magistrat insiste sur le fait que la loi est et a toujours été respectée.

Quant à la demande d'autorisation à l'autorité compétente, M. Maudet fait savoir qu'il ne pourra pas souscrire à cet objet, puisque la nouvelle LIPAD exige d'annoncer les caméras à un préposé à la protection des données, qui, pour des raisons que le magistrat ignore, n'a pas été nommé par M. Moutinot, bien que la loi ait été votée.

Pour les caméras privées installées sur le domaine public (article 12), qu'elles émanent du Canton ou d'entreprises privées en saillie sur le domaine public, telles que les banques, il est du ressort de l'Etat d'assurer l'égalité de traitement et d'exercer son devoir de surveillance.

Enfin, sur la question de la charte éthique, M. Maudet a cru comprendre que le Conseil municipal ne voulait pas s'en mêler. L'éthique est fondamentale, le Conseil administratif a pris des dispositions et a posé des conditions, qui vont bien au-delà d'une charte, puisqu'il s'est imposé cette double commission. En conclusion, M. Maudet estime que le Conseil administratif a fait son travail, qu'il est prêt à rendre des comptes au Conseil municipal, mais qu'il n'est plus nécessaire d'établir une charte éthique.

A la question d'une commissaire Verte sur la différence entre le comité éthique souhaité précédemment et l'actuelle commission consultative, M. Maudet répond qu'à l'époque les travaux du Grand Conseil sur la LIPAD n'étaient pas assez avancés et que le dispositif de la LITAO n'était pas vraiment systématique dans le contrôle des caméras. M. Maudet était donc acquis à l'idée d'une double instance, et souhaitait donner au Conseil municipal ce pouvoir de contrôle. Puis, cette commission d'experts a été créée. Lorsque l'autorité cantonale a pleinement joué son rôle, il a paru judicieux de conserver ce double étage, afin que le Conseil administratif ne soit pas suspecté de faire de la politique.

Un commissaire de l'Union démocratique du centre s'enquiert de la situation concernant les caméras de surveillance pour protéger les citoyens. Il se demande en outre si la pose de caméras fictives pourrait être utile.

M. Maudet répond qu'une liste des différentes caméras se trouve en pages 14 et 15 du document qui a été remis aux commissaires. Il rappelle qu'une caméra peut être dissuasive dans certains lieux publics, ce qui est le cas par exemple dans les véhicules des transports publics, mais que les études concernant son effet dans les lieux publics ouverts sont beaucoup moins claires. En outre, si le rôle de la

caméra est d'être consécutif à l'acte, elle n'est utile que dans la mesure où une personne se tient derrière l'écran. Or cela ne correspond pas à la politique sécuritaire que le Conseil administratif veut mettre sur pied, lui préférant une police municipale en amont, qui mise sur le contact humain. Enfin, le coût engendré par la mise en place d'un système de caméras qui enregistrent en temps réel (comme à Lyon), avec des détecteurs de «comportements anormaux», est immense, et reviendrait à l'Etat. M. Moutinot, d'ailleurs, fait part de cette volonté. Quant aux caméras fictives, le magistrat s'y oppose fermement, car, tout comme pour les radars fictifs, les gens finissent par s'en apercevoir.

Un commissaire socialiste demande des précisions sur l'avancement des travaux de la commission consultative. En outre, il souhaiterait une position claire du magistrat d'un point de vue politique. Enfin, il s'excuse du manque de cohérence d'un texte rédigé à la fin 2007, qui souffre de l'actualité, mais relève des expériences probantes (comme au Grand-Saconnex), tout en proposant une alternative à la proposition du conseiller d'Etat, qu'il n'approuvait pas à l'époque.

M. Maudet se dit au contraire tout à fait satisfait de ce texte, et est fier de pouvoir dresser la liste de ce qui a été fait, car ce dossier est porté par l'ensemble du Conseil administratif. Il a en effet profité de l'aide des autres magistrats dans la recherche de ces caméras, et se déclare content des résultats: sur 120 caméras, 66 ont été validées, installées sur six sites à caractère culturel. Enfin, le magistrat réitère ses propos quant à l'usage de la caméra surveillance, qui n'est pas la panacée à son sens, ni sa priorité. La caméra peut être un instrument utile à condition d'en user avec parcimonie, d'en vérifier la nécessité et surtout de définir à qui il revient de l'exploiter. Son postulat politique repose plutôt sur la création des 123 postes d'agents de police municipale. En outre, le Canton avance, et s'il assume son rôle dans ce sens, la Ville en bénéficiera. M. Maudet se réjouit également de voir les résultats de la commune de Veyrier, qui propose un programme beaucoup plus sécuritaire.

Le même commissaire insiste sur les deux réalités totalement différentes que représentent, d'une part, l'enregistrement dans des lieux définis des événements qui peuvent être visualisés ensuite et, d'autre part, la surveillance active, avec des personnes 24 heures sur 24 derrière un écran, contrôlant le domaine public, ce qu'il juge être une utilisation discutable des moyens publics. Enfin, il aimerait savoir si la Ville a mis à la disposition du Canton, dans le cadre du projet «Cyclope», des infrastructures qui lui appartiennent.

M. Maudet se dit être un ardent partisan des libertés publiques et privées. Il donne l'exemple de Moscou, où 60 000 caméras à reconnaissance faciale, installées dans la ville, ont donné lieu à 15 arrestations de «terroristes» en dix jours. Il n'a pas d'a priori négatif sur cette technologie, mais il se pose la question de

l'usage qui en est fait. Cependant, la Ville de Genève est éloignée de cette réalité-là. Il attend le bilan du Grand-Saconnex, car il pourrait être intéressant de filmer les plaques de voiture dans les déchetteries à certains endroits, comme à la rue Dancet, où les brocanteurs abandonnent régulièrement les invendus. Concernant les demandes de l'Etat, le magistrat se souvient d'une seule demande pour l'installation de caméras à la place Neuve lors de l'Eurofoot, qui avait été validée.

Un commissaire Vert se demande si la commission dispose d'un règlement.

M. Maudet répond que le règlement existe et qu'il stipule notamment le nombre de quatre personnes, nommées par le Conseil administratif, dont une personne en dehors de l'administration.

M. Frey garantit l'indépendance de cette commission, et déclare n'avoir jamais été influencé d'une quelconque manière.

A la question d'une commissaire Verte concernant l'aspect provisoire du règlement, M. Maudet explique que le règlement était censé faire le pont entre les deux lois. Il n'est plus utile aujourd'hui, puisque la loi a été votée; seul celui de la commission l'est.

Suite à la remarque d'une commissaire radicale sur la nécessité d'installer des caméras pour la conclusion de certains contrats d'assurance, M. Frey rappelle que l'élément primordial est de préserver le patrimoine pour le plus grand nombre, et que le fait que les assurances demandent certaines garanties est naturel mais demeure un point accessoire pour la commission.

Les commissaires n'ayant plus de question, les personnes auditionnées quittent la séance.

Un commissaire socialiste propose que son groupe soumette à la commission un projet d'amendement.

Cette proposition est acceptée et les travaux sur cette résolution suspendus.

Séance du 8 décembre 2009

Le groupe socialiste présente un amendement, qui tient compte des discussions précédentes, et le soumet à la commission.

Une commissaire Verte fait part de son soutien à cet amendement, alors que la résolution de base l'avait laissée perplexe de par son manque de principe éthique.

Une commissaire libérale fait part de son incompréhension de la logique du groupe socialiste. A son avis, cette résolution brouille les cartes, et la commissaire ne soutiendra pas non plus cet amendement.

Une commissaire démocrate-chrétienne juge également cet amendement peu clair, et elle pense que la LIPAD fournit des garanties suffisantes.

Une commissaire radicale propose un autre amendement au nom de son groupe.

Une commissaire Verte salue le but de cet amendement, qui va dans le même sens que celui du groupe socialiste, mais préfère s'en tenir à ce dernier.

Une commissaire libérale trouve délicat de demander des comptes au Conseil administratif, étant donné les normes fédérales en la matière.

Un commissaire socialiste précise que cet amendement concerne une résolution, et non une motion. Il permettrait à la commission de la sécurité, de la salubrité et du domaine public de faire un point de la situation régulièrement, et de contrer ainsi les éventuels abus.

Une commissaire libérale pense que l'étude du budget suffit amplement, et demande quelle serait la fréquence souhaitée des comptes rendus.

Un commissaire socialiste répond que l'état des lieux dépend de l'évolution des pratiques, mais que, si la fréquence est le seul point qui ne rallie pas l'ensemble de cette commission, une notion de fréquence peut être ajoutée à l'amendement.

Une commissaire Verte exprime son désaccord sur la remarque de la commissaire libérale. La proposition concerne des questions précises: combien de caméras? qui les contrôle? où sont-elles placées? etc.; informations qui ne se trouvent pas dans l'étude du budget. Cet amendement se situe en effet au niveau des principes.

Le commissaire socialiste ajoute que pas une ligne dans le budget ne concerne la vidéosurveillance. Seul le rapport de M. Moutinot les avait incités à poser des questions à ce sujet. Il propose donc l'amendement tel quel.

La présidente fait voter l'amendement du groupe socialiste, en lieu et place de la résolution initiale. L'amendement est accepté par 7 voix (3 Ve, 2 AGT, 2 S) contre 6 (1 R, 1 DC, 2 L, 2 UDC).

L'amendement du groupe radical est quant à lui refusé par 7 voix (3 Ve, 2 AGT, 2 S) contre 1 (R) et 5 abstentions (1 DC, 2 L, 2 UDC).

La présidente fait voter la résolution R-114 ainsi amendée; celle-ci est acceptée par 7 voix (3 Ve, 2 AGT, 2 S) contre 6 (1 R, 1 DC, 2 L, 2 UDC).

PROJET DE RÉSOLUTION AMENDÉE

En matière de sécurité et de surveillance, le Conseil municipal affirme sa volonté de favoriser une approche basée sur la proximité et les moyens humains, et regrette le développement de la vidéosurveillance sur le territoire municipal comme outil de contrôle en temps réel de son espace public.

Le Conseil municipal demande au Conseil administratif de présenter régulièrement un état des lieux de l'évolution des pratiques en matière de vidéosurveillance.