



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Autorité cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation - Rue des Chanoines 2, 1700 Fribourg

Direction de la sécurité, de la justice et du sport DSJS
Grand-Rue 27
1701 Fribourg
dsjs@fr.ch

Autorité cantonale de la transparence,
de la protection des données et de la médiation
ATPrDM
Kantonale Behörde für Öffentlichkeit, Datenschutz
und Mediation ÖDSMB

La Commission

Rue des Chanoines 2, 1700 Fribourg

T +41 26 322 50 08
www.fr.ch/cha/atprdm

—
Réf: LS/ms 2023-PrD-345/2023-Trans-142/2023-Méd-27
Courriel: secretariatatprdm@fr.ch

Fribourg, le 6 février 2024

Révision partielle de la Loi sur la Police cantonale (LPol)

Madame, Monsieur,

Nous nous référons au courrier du 3 novembre 2023 de Monsieur Romain Collaud, Conseiller d'Etat, concernant l'objet cité en référence et vous remercions de nous avoir consultés à ce sujet.

La Commission en a traité lors de sa séance du 6 février 2024. Elle ne se prononce que sur les aspects relatifs à la protection des données, à la transparence et à la médiation administrative (art. 50 al. 1 let. c de la loi du 12 octobre 2023 sur la protection des données, LPrD ; RSF 17.1 ; art. 40 let. c de la loi du 9 septembre 2009 sur l'information et l'accès aux documents, LInf ; RSF 17.5 ; art. 6 al. 2 let. c de la loi du 25 juin 2015 sur la médiation administrative, LMéd ; RSF 181.1).

A toutes fins utiles, la Commission tient à relever que son examen se limite à vérifier la conformité des dispositions aux exigences des règles de protection des données, de transparence et de médiation administrative. Il ne lui appartient pas de rendre attentif sur les conséquences du respect des exigences, ni de vérifier si des traitements de données nécessitant une base légale auraient été oubliés.

I. Sous l'angle de la protection des données

Généralités

La Commission relève qu'elle ne peut pas adhérer à l'avant-projet de révision partielle de la Loi sur la Police cantonale d'octobre 2023 (ci-après : AP-LPol), notamment en raison des diverses violations des principes de protection des données qu'il entraînerait.

En effet, le projet soulève un problème de constitutionnalité. La Commission est d'avis qu'au vu de la quantité de données sensibles traitées, et du respect des droits fondamentaux, un traitement des données tel que prévu dans l'AP-LPol doit être fixé par le législateur dans une

loi fédérale, et non pas uniquement dans les lois cantonales et au moyen d'un concordat entre les polices cantonales.

La Commission formule néanmoins les remarques suivantes.

La Conférence des commandantes et commandants des polices cantonales (ci-après : la « Conférence ») a adressé aux différents corps de polices cantonales une correspondance ayant pour but d'intégrer, dans les lois de polices cantonales, des articles liés à l'échange de données policières avec des instances d'autres cantons, avec la Confédération et avec des tiers, ainsi qu'en lien avec l'exploitation de systèmes communs d'information de police.

Les articles proposés ont été repris par certains cantons dans le cadre de projets de modifications de leurs lois de polices cantonales. Ces articles soulèvent des questions en matière de protection des données, en raison des diverses violations des principes de protection des données qu'ils entraîneraient.

Les nouvelles dispositions prévues dans l'AP-LPol prévoient d'étendre très largement la communication de données personnelles par la Police cantonale, ainsi que l'échange de données entre autorités.

Dans le cadre du travail de police, nombre de données personnelles et sensibles sont traitées en lien avec des personnes qui n'ont pas forcément commis d'infraction d'un point de vue pénal. Le risque d'atteinte à la personnalité est particulièrement élevé dans ce domaine. Par ailleurs, l'échange de données entre autorités doit être considéré comme un traitement de données personnelles au sens des lois cantonales en matière de protection des données (articles 5 LPrD). Une base légale au sens formel est requise par la loi dans le cas de communication de données personnelles sensibles (article 5 al. 2 LPrD). Ainsi, un tel traitement doit être défini de manière précise et exhaustive directement dans la loi. Il s'agira notamment de définir quels types de délits doivent être saisis, et le cas échéant, de préciser lesquels ne doivent pas l'être. Qui plus est, la loi doit préciser quel type de travail de police doit être rendu possible par le traitement des données communiquées (préventif, répressif et/ou éducatif), dans quels buts et au moyen de quelles données.

En conséquence, l'exécution de tâches sous la forme d'un renvoi global ne satisfait pas au principe de finalité de la protection des données. Sur ce thème, il est renvoyé aux arrêts relatifs aux lois de polices cantonales soleuroise, thurgovienne et lucernoise (ATF 149 I 218, du 29 novembre 2022 ; ATF 146 I 11 ; ATF 140 I 2, voir aussi le Guide de législation en matière de protection des données de l'OFJ dans sa version d'août 2022 : www.bj.admin.ch/bj/fr/home/staat/legistik/hauptinstrumente.html).

Densité normative

Tel qu'évoqué ci-dessus, la densité normative revêt une grande importance. Les aspects de l'exploitation des systèmes d'échange de données personnelles doivent être énumérés dans une loi formelle, avec l'obligation de traiter les détails relatifs à ces aspects par voie d'ordonnance. Ceci concerne notamment :

- > la catégorie des données traitées ;
- > la sécurité du stockage et du traitement des données au sein de l'expéditeur et du destinataire des données ;

- > le devoir d'information des personnes concernées ou du caractère reconnaissable d'un traitement de données personnelles pour les personnes concernées ;
- > la durée de conservation et de destruction des données au sein de l'expéditeur et du destinataire de celles-ci.

Or, à la lecture des articles proposés par la Conférence, ces exigences ne sont pas toutes remplies, respectivement des précisions manquent pour certains traitements, de sorte que la densité normative nécessaire ne nous semble pas respectée.

Ces considérations peuvent être appliquées aux dispositions qui concernent la communication de données à d'autres entités, la vidéosurveillance et les bodycams.

A titre d'exemples non exhaustifs :

- > les types de délits qui permettent une surveillance de l'espace public doivent être définis (art. 33e al. 1 let. g AP-LPol) ;
- > le type d'activités de profilage effectuées par la Police cantonale dans le cadre de ses tâches n'est pas précisé (art. 38c al. 1 AP-LPol) ;
- > la conservation et la destruction des données ne sont pas mentionnées dans le cadre des accès de la Police cantonale par des procédures d'appel (art. 38g^{bis} AP-LPol) ;
- > la communication de données à d'autres entités et notamment à des tiers doit être précisée (art. 38g al. 1 à 4 AP-LPol) ;
- > le fait que les images et les sons recueillis puissent être entre autres visionnés et écoutés en temps réel nécessite d'être expliqué et précisé (art. 33g AP-LPol),
- > le fait que la Police cantonale puisse recourir à tout moyen de surveillance pour accomplir ses tâches est trop large et doit être détaillé (art. 33g AP-LPol) ;
- > l'activité policière peut toujours mener à une éventuelle procédure. Dans un tel but, une surveillance de l'espace public sera probablement presque toujours possible (art. 33g al. 1 let. d AP-LPol) ;
- > la Commission ne comprend pas pourquoi les données récoltées pour surveiller l'espace public seront utilisées à des buts de formation (art. 33g al. 1 let. g AP-LPol) ;
- > l'article 33e AP-LPol est susceptible de remplacer la Loi cantonale du 7 décembre 2010 sur la vidéosurveillance (LVid ; RSF 17.3) en tant que telle.
- > Etc.

Compétences des autorités de polices cantonales et réciprocité

A la lecture de l'article proposé par la Conférence pour l'échange et la communication de données, il ressort que la police a la compétence de traiter, ainsi que de communiquer des données personnelles, y compris des données sensibles, à des autorités de la Confédération, des cantons, des communes, d'autres organes publics, à des services spécialisés compétents et à des tiers, que ce soit d'office ou sur demande. Le terme « tiers » porte particulièrement à interrogation, en ce sens que le projet d'article ne définit pas ce que sont des tiers.

De plus, à teneur de ce projet d'article, aucune obligation n'est imposée à la Police cantonale. Seules des possibilités sont données aux autorités de polices cantonales. Or, les compétences et les obligations qui sont confiées à la police doivent être formulées de manière précise, tel qu'évoqué ci-dessus. Les énumérations non exhaustives ne répondent pas à cette exigence.

Qui plus est, selon les constitutions fédérale et cantonales, la restriction d'un droit fondamental doit être fondée sur une base légale. Pour ce qui concerne une restriction grave, elle doit être prévue dans une loi formelle. Toute restriction d'un droit fondamental doit encore être justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui.

Ainsi, pour limiter le droit à l'autodétermination informationnelle en l'espèce, l'intérêt public qui doit permettre cette restriction doit être l'intérêt de la collectivité publique. C'est le seul moyen d'atteindre l'équilibre recherché entre les droits fondamentaux garantis par les cantons et les tâches publiques. Or, l'accès à des données protégées par la Constitution d'un canton ne peuvent pas permettre à d'autres cantons d'accomplir des tâches légales qui leur ont été confiées par un autre législateur. Dans un tel cas, nous ne sommes pas en présence d'un intérêt public prépondérant. Pour qu'un intérêt public prépondérant puisse être admis, il y a lieu qu'un équilibre soit instauré et que l'on puisse considérer une sorte d'espace juridique intercantonal. Il faut ainsi que l'accès accordé aux données policières soit réciproque. Or, en l'état, toutes les lois de polices ne sont pas révisées, ou même en cours de révision. Ainsi, il n'est pas envisageable d'accorder un tel droit d'accès aux données, alors même qu'il se pourrait que le canton requérant n'accorde pas ce droit d'accès.

Souveraineté et responsabilité

A teneur de la LPrD, notamment de son article 36, tout organe public qui traite des données personnelles est responsable de la protection des données.

Ainsi, il appartient au responsable du traitement, en l'occurrence la police cantonale qui transmet la donnée, de s'assurer de son traitement successif par la police cantonale qui viendrait à la recevoir. Or, dans le projet d'articles proposé, il n'est rien prévu dans ce cadre en ce qui concernerait un traitement conjoint de la part de différentes autorités, ni des garanties de traitement offertes par l'autorité recevant les données. Il est uniquement prévu un renvoi à une convention à conclure entre les polices cantonales en cas de participation à des systèmes communs d'information avec d'autres autorités. Dans l'optique du respect des droits fondamentaux et au vue de la très grande quantité de données sensibles traitées, il semble nécessaire que ce ne soit pas les polices elles-mêmes qui règlent les détails de leur travail, mais que cela soit fixé dans les principes par le législateur, à savoir dans une loi fédérale au sens formel. Un tel processus permettrait de garantir un contrôle plus efficace et une plus grande indépendance. Il est ainsi recommandé que ces principes soient prévus dans une loi fédérale, et non pas uniquement dans les lois cantonales, respectivement dans une convention entre polices ou entre la police et des tiers.

Conclusion

Fondé notamment sur les éléments qui précèdent, la Commission conseille de ne pas adopter en l'état les articles proposés. Un tel échange de données policières ne pourra se faire que par le biais d'une loi fédérale au sens formel.

II. Sous l'angle de la transparence

La Commission n'a aucune remarque à formuler concernant cette thématique

III. Sous l'angle de la médiation administrative

La Commission n'a aucune remarque à formuler concernant cette thématique.

Tout en vous souhaitant bonne réception de la présente, nous vous prions de croire, Madame, Monsieur, à l'assurance de notre parfaite considération.

Laurent Schneuwly
Président