TF, 12.08.2026, 1C_354/2024*

I) La recherche automatisée de véhicules constitue un instrument à double finalité que les cantons peuvent réglementer lorsqu'en plus de sa fonction répressive, elle sert principalement, ou à tout le moins également, à la prévention des dangers. La conservation des données ne révélant aucune concordance avec une banque de données constitue une surveillance de masse secrète qui exige des garanties contre les abus. À défaut, ces données doivent être effacées immédiatement. Par ailleurs, la prise de vue des occupants d'un véhicule ne peut intervenir systématiquement à chaque fois qu'il existe une concordance.

II) L'utilisation de caméras-piétons (« bodycams ») à des fins exclusivement répressives constitue une mesure de contrainte qui nécessite une base légale dans le CPP et ne peut donc être prévue par le droit cantonal. Les cantons peuvent en revanche prévoir ces caméras comme mesure préventive ou à double finalité.

Faits

Le Grand Conseil du canton de Berne adopte une révision partielle de sa loi sur la police (LPol/BE). Il modifie notamment les dispositions sur la recherche automatisée de véhicules (art. 109 ss) et introduit une réglementation sur les caméras-piétons portées par la police (art. 122a).

Plusieurs associations, partis politiques et un particulier saisissent le Tribunal fédéral d'un recours en matière de droit public. Ils demandent notamment l'annulation des nouvelles dispositions sur la recherche automatisée de véhicules ainsi que de l'art. 122a LPol/BE relatif aux caméras-piétons. Le Tribunal fédéral doit déterminer si ces instruments sont compatibles avec la compétence de la Confédération en matière de procédure pénale (art. 123 al. 1 Cst.) ainsi qu'avec le droit à l'autodétermination informationnelle (art. 13 al. 2 Cst. ; art. 8 CEDH).

Droit

I) La recherche automatisée de véhicules

Le Tribunal fédéral rappelle que la recherche automatisée de véhicules constitue une atteinte grave au droit à l'autodétermination informationnelle (art. 13 al. 2 Cst.). Elle permet en effet de collecter massivement des données, de les rapprocher d'autres fichiers et de procéder à des comparaisons automatisées. Une telle mesure requiert dès lors une base légale formelle suffisamment déterminée ainsi que des garanties efficaces contre les abus (ATF 146 I 11, résumé in : LawInside.ch/839). En outre, lorsque des processus automatisés concernent un nombre indéterminé de personnes n'ayant donné aucun motif de contrôle, leur proportionnalité doit être appréciée de manière stricte.

S'agissant tout d'abord de la compétence législative, les cantons sont compétents pour assurer la sécurité et l'ordre publics sur leur territoire, tandis que la Confédération légifère en matière de procédure pénale (art. 123 al. 1 Cst.). Les activités préventives de la police et ses activités de poursuite pénale peuvent néanmoins se chevaucher. Une mesure servant ces deux finalités demeure de la compétence cantonale lorsqu'elle poursuit principalement, ou au moins dans une mesure équivalente, un but de prévention des dangers. Tel est le cas de la recherche automatisée de véhicules, qui peut aussi bien servir à prévenir des atteintes à la sécurité publique qu'à élucider des infractions. Le fait qu'une comparaison automatisée puisse produire des résultats utiles à une procédure pénale ne prive donc pas le canton de sa compétence législative. Un excès de compétence ne serait réalisé que si la mesure poursuivait exclusivement ou très majoritairement des fins de procédure pénale.

Le Tribunal fédéral examine ensuite la conservation des données relatives aux véhicules qui ne correspondent à aucune personne ou chose recherchée (art. 109c LPol/BE). Une telle conservation revient à stocker, sans motif et à titre préventif, une quantité considérable de données concernant des personnes qui n'ont donné aucune raison d'être contrôlées. Le Tribunal fédéral qualifie cette conservation de surveillance de masse, secrète et sans motif. Or, la réglementation bernoise ne prévoit pas d'autorité indépendante compétente pour autoriser l'exploitation rétroactive de ces données ni d'autres garanties suffisantes, telles qu'une surveillance effective ou une voie de droit permettant un contrôle ultérieur. Elle n'offre ainsi pas une protection adéquate contre les abus. Le Tribunal fédéral annule dès lors l'art. 109c al. 3 LPol/BE de même que l'art. 109c al. 1 dans la mesure où celui-ci y renvoie.

En l'absence de base légale autorisant leur conservation, les données ne révélant aucune concordance doivent être immédiatement supprimées. Cette obligation constitue une garantie essentielle contre les abus et doit, compte tenu de la gravité de l'atteinte aux droits fondamentaux, figurer dans une loi au sens formel. Jusqu'à l'adoption d'une telle base légale formelle, la réglementation relative à la recherche automatisée de véhicules ne peut s'appliquer.

La possibilité d'établir des profils de déplacement au moyen des données issues de la recherche automatisée n'est pas, en soi, contraire à la Constitution. Le Tribunal fédéral interprète toutefois restrictivement cette faculté : les données ne peuvent servir qu'à analyser ou prévoir le lieu de séjour ou les déplacements d'une personne et non à effectuer un profilage plus général. L'utilisation de la recherche automatisée de véhicules doit par ailleurs servir à la protection de biens juridiques ou d'intérêts publics d'un poids important (ATF 149 I 218). Tel est le cas de la lutte contre la conduite sans permis ou sans assurance responsabilité civile, ainsi que contre le vol de véhicules.

En revanche, l'art. 109 al. 4 LPol/BE, qui permet de photographier sans restriction les occupants d'un véhicule chaque fois que le système détecte une correspondance, est disproportionné et est annulé par le Tribunal fédéral. De telles prises de vue constituent une atteinte à la personnalité nettement plus importante que l'enregistrement d'une plaque d'immatriculation. A cela s'ajoutent le caractère secret de la surveillance et le taux d'erreur élevé du système. Il appartient dès lors au législateur cantonal de prévoir des restrictions suffisamment précises s'il entend maintenir cette possibilité. La reconnaissance faciale exigerait, en tout état de cause, une base légale explicite.

Enfin, les mécanismes de contrôle présentent une insuffisance : la loi ne garantit pas la journalisation des mandats concrets de recherche qui ne produisent aucune correspondance. Or, sans une telle journalisation, l'autorité cantonale indépendante de protection des données ne peut contrôler efficacement le respect des conditions légales. Cette lacune peut toutefois être comblée au niveau réglementaire. Par ailleurs, le Tribunal fédéral n'exige pas que la loi fixe, même de manière abstraite, les emplacements où la recherche automatisée de véhicules peut être déployée.

II) Les caméras-piétons

L'art. 122a LPol/BE permet à la police cantonale d'utiliser des caméras-piétons, dans le cadre de ses tâches fondées sur le CPP, afin de documenter des infractions. La réglementation prévoit également une fonction de pré-enregistrement permettant de conserver les deux minutes précédant l'activation de l'enregistrement.

Le Tribunal fédéral distingue, là encore, les compétences cantonales de police de la procédure pénale fédérale. L'art. 306 CPP ne constitue pas une clause générale autorisant la police à porter des atteintes supplémentaires aux droits fondamentaux aux fins de la poursuite pénale. L'enregistrement en image et en son de personnes, ainsi que la conservation et l'utilisation de ces données, portent atteinte au droit à l'autodétermination informationnelle garanti par l'art. 13 al. 2 Cst. et l'art. 8 par. 1 CEDH.

Lorsqu'une caméra-piéton est utilisée à des fins de procédure pénale, elle constitue une mesure de contrainte au sens de l'art. 196 CPP et nécessite une base légale explicite dans le CPP (art. 197 al. 1 let. a CPP). Or, le CPP ne prévoit pas l'utilisation de caméras-piétons.

L'art. 122a LPol/BE ne peut pas faire l'objet d'une interprétation conforme à la Constitution qui limiterait son application à des fins préventives. Son texte prévoit expressément leur utilisation dans le cadre des tâches découlant du CPP et aux fins de documenter des infractions. Les travaux préparatoires confirment que le législateur bernois a délibérément renoncé à réglementer leur utilisation préventive pour privilégier leur fonction répressive de conservation des preuves. Partant, le Tribunal fédéral annule intégralement l'art. 122a LPol/BE. Il précise néanmoins que les cantons restent libres de prévoir dans leurs lois de police l'utilisation de caméras-piétons à titre de mesure préventive ou à double finalité. Une telle réglementation doit respecter l'art. 36 Cst. et prévoir des limites adaptées à l'intensité de l'atteinte, notamment quant au moment, au lieu et aux circonstances de l'enregistrement ainsi qu'à l'éventuelle fonction de pré-enregistrement. L'utilisation de la caméra doit en outre être reconnaissable pour ne pas constituer une mesure de surveillance secrète.

Le Tribunal fédéral admet ainsi partiellement le recours. Il annule l'art. 109 al. 4 LPol/BE, l'art. 109c al. 3 LPol/BE, partiellement l'art. 109c al. 1 LPol/BE, ainsi que l'intégralité de

l'art. 122a LPol/BE. Il subordonne toute nouvelle application de la recherche automatisée de véhicules à l'entrée en vigueur des dispositions sur l'effacement immédiat des données sans concordance et sur la consignation des mandats de recherche concrets. Pour le surplus, il rejette le recours.

Proposition de citation : TIMOTHÉE PELLOUCHOUD, La recherche automatisée de véhicules et les caméras-piétons dans la législation cantonale de police, in: https://lawinside.ch/1796/