



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Autorité cantonale de la transparence et
de la protection des données ATPrD
Kantonale Behörde für Öffentlichkeit und
Datenschutz ÖDSB

La Préposée cantonale à la protection des données

Rue des Chanoines 2, 1700 Fribourg

T +41 26 322 50 08, F +41 26 305 59 70
www.fr.ch/atprd

—
Réf. : FH/nk 2021-LV-2

PRÉAVIS du 10 juin 2021

À l'attention du Préfet de la Veveyse, M. François Genoud

Demande d'autorisation d'installation d'un système de vidéosurveillance avec enregistrement

I. Généralités

Vu

- les articles 12, 24 et 38 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (Cst ; RSF 10.1) ;
- l'article 5 alinéa 2 de la Loi cantonale du 7 décembre 2010 sur la vidéosurveillance (LVid ; RSF 17.3) ;
- l'article 5 alinéa 1 de l'Ordonnance cantonale du 23 août 2011 sur la vidéosurveillance (OVid ; RSF 17.31) ;
- la Loi cantonale du 25 novembre 1994 sur la protection des données (LPrD ; RSF 17.1) ;
- le Règlement du 29 juin 1999 sur la sécurité des données personnelles (RSD ; RSF 17.15) ;
- la Loi cantonale du 4 avril 1972 sur le domaine public (LDP ; RSF 750.1),

l'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données (ATPrD) formule le présent préavis concernant la requête de _____ (ci-après : le requérant) visant à l'installation d'un système de vidéosurveillance avec enregistrement, sis à _____, comprenant 5 caméras de type _____, fixes, fonctionnant 24h/24, 7j/7.

Ce préavis se base sur les éléments qui ressortent du formulaire de demande d'autorisation d'installation d'un système de vidéosurveillance avec enregistrement daté du 17 novembre 2020, du Règlement d'utilisation et des annexes transmis par la Préfecture de la Veveyse par courrier du 25 janvier 2021 ainsi que des compléments transmis par courrier du 30 mars 2021 par la Préfecture de la Veveyse. Le système de vidéosurveillance fait l'objet de ce préavis pour autant que le champ de vision de ses caméras couvre tout ou en partie sur des lieux publics (art. 2 al. 1 LVid).

Aux termes de l'article 3 alinéa 2 chiffre 2 LDP, les routes communales et voies de communication affectées à l'usage commun font parties du domaine public communal. Au vu des informations fournies par le requérant, à tout le moins, 3 caméras capturent des images d'un « petit chemin public » contiguë à sa propriété. Ainsi, le présent système de vidéosurveillance entre pleinement dans le champ d'application de la LVid pour ce qui est des caméras dont le champ de vision touche le domaine public,

à savoir les caméras n°1, 2 et 5. Les caméras n°3 et 4 ne portant que sur le domaine privé du requérant ne font pas partie de la présente analyse.

Le but du présent préavis est de vérifier la licéité de l'installation du système de vidéosurveillance dont il est question ici. À cette fin, celui-ci donne « les détails techniques ou concrets » sur lesquels il se fonde (TC FR 602 2017 100 à 106 et 111 du 20 janvier 2020, consid. 5.2.).

Ainsi il est d'abord examiné l'analyse des risques (*cf.* chap. II) ensuite le respect des principes généraux et autres conditions légales, à savoir l'exigence de la base légale, le respect du principe de la proportionnalité, le signalement adéquat du système, le respect du principe de la finalité, la sécurité des données, la durée de conservation des images, le droit d'accès et le respect de la confidentialité (*cf.* chap. III, ch. 1 à 8).

II. Analyse des risques

1. Analyse préalable des risques et des mesures de prévention au regard du but poursuivi (art. 3 al. 2 let. e OVID)

Le but du présent système de vidéosurveillance est « sécuritaire pour nous et nos biens et permet de surveiller les abords de la maison, des jardins et de notre forêt » (art. 1 ch. 3 du Règlement ; ci-après : RU).

Une analyse des risques, à la lumière du principe de la proportionnalité, figure au dossier. Sur la base des éléments à notre disposition, il peut être déduit ce qui suit :

1.1 Quant à l'analyse des risques

Il s'agit de déterminer s'il peut y avoir des atteintes contre des personnes ou des biens dans les lieux à protéger ou s'il y a un danger concret que des atteintes se produisent. Le dossier fait notamment mention d'un incendie criminel en 1991, de dénonciations pénales (5 cambriolages en 1973) ainsi que de dommage(s) sur la clôture. La date et le montant des dommages ne sont pas précisés. Des nuisances sonores ainsi que du vandalisme de la part d'automobilistes empruntant la cour sise sur la parcelle du requérant sont, en outre, soulevés.

1.2 Quant aux moyens

Il s'agit de déterminer quels sont les moyens actuels et quels seraient les moyens possibles et moins radicaux que la vidéosurveillance. Pour prévenir les atteintes aux biens, la vidéosurveillance semble être un moyen efficace. Il ne ressort pas du dossier que d'autres moyens aient été éprouvés.

1.3 Quant au but

Comme mentionné au point II. 1, le but du présent système est « sécuritaire pour nous et nos biens et permet de surveiller les abords de la maison, des jardins et de notre forêt ». Dès lors, il paraît envisageable que le moyen prôné permette d'atteindre le but poursuivi et limite les risques cités plus haut.

Aux termes de l'article 3 alinéa 1 LVid, la vidéosurveillance veille à prévenir les atteintes aux personnes et aux biens et contribue à la poursuite et répression des infractions. Ces deux conditions, soit la prévention des atteintes aux biens et/ou aux personnes et la contribution à la poursuite et à la répression

d'infractions, sont cumulatives (TC FR 601 2014 46 du 20 août 2015, consid. 3d)). Il paraît envisageable que le moyen projeté permette de remplir les buts poursuivis et de limiter les risques précités.

Néanmoins, concernant les dépôts illicites en lisière de forêt, à l'instar de la commune Le Flon, admettre la vidéosurveillance comme moyen engendrerait de forte complication car appellerait « des caméras sur toutes les routes et lisières de forêts » (*cf.* préavis du 19 janvier 2021, commune Le Flon). Il importe de se référer à la jurisprudence qui stipule clairement que le but tendant à « l'utilisation conforme aux instructions » est manifestement contraire à la LVid et ne peut être admis (*cf.* Arrêt TC FR 601 2014 46 du 20 août 2015, consid. 3a)).

III. Conditions

1. Exigence de la base légale

L'article 38 Cst prévoit que « toute restriction d'un droit fondamental ou social doit être fondée sur une base légale. Les restrictions graves doivent être prévues par une loi ». En l'occurrence, c'est le cas dans la LVid. En outre, conformément à l'article 4 LPrD, le traitement de données personnelles ne peut se faire que si une disposition légale le prévoit, ce qui est le cas également.

2. Respect du principe de la proportionnalité (art. 4 al. 1 let. a LVid)

L'article 4 LVid prévoit que les systèmes de vidéosurveillance avec enregistrement sont soumis au respect du principe de la proportionnalité (let. a).

La vidéosurveillance porte atteinte à plusieurs libertés : la liberté personnelle, et plus particulièrement la triple garantie de l'intégrité physique et psychique et de la liberté de mouvement (art. 11 al. 2 Cst), le droit au respect de la sphère privée (art. 12 al. 1 Cst et 8 CEDH), le droit d'être protégé contre l'emploi abusif des données personnelles (art. 12 al. 2 Cst) ainsi que la liberté de réunion (art. 24 Cst ; *cf.* FLÜCKIGER/AUER, La vidéosurveillance dans l'œil de la Constitution fédérale, AJP/PJA 2006, p. 931).

Si la mesure paraît propre à atteindre le but visé, il n'en demeure pas moins que la surveillance doit être adéquate ; c'est-à-dire apte à atteindre le but visé, mais également limitée à ce qui est nécessaire. La surveillance au moyen d'enregistrements vidéo permet la constatation d'infractions en assurant la conservation des preuves et en permettant ainsi un taux d'élucidation élevé. Grâce à l'effet dissuasif qui y est lié, les infractions sont combattues dans un but de maintien de la sécurité et de l'ordre publics (TC FR 601 2014 46 du 20 août 2015, consid. 2b/cc). En l'état, on peut dès lors admettre que l'installation des caméras sur la propriété du requérant est apte à limiter les atteintes aux personnes et/ou aux biens et peut comporter un effet dissuasif.

Le principe de la proportionnalité ne s'applique pas seulement à la surveillance elle-même, mais également au dispositif technique choisi (Message n° 202 du Conseil d'Etat du 6 juillet 2010 accompagnant le projet de loi sur la vidéosurveillance, p. 3). L'atteinte est grave si la vidéosurveillance est doublée d'un traitement informatisé permettant de suivre automatiquement une scène, d'initier des alarmes en fonction de l'analyse de comportement types ou de caractéristiques prédéfinis. Le recours à Internet pour le transit des données, leur visualisation ou le pilotage des caméras augmente l'atteinte potentielle, en particulier en l'absence d'un système de cryptage permettant aisément de diffuser ces données sans restriction (FLÜCKIGER/AUER, *op. cit.*, p. 934). Selon les informations communiquées, les trois caméras enregistrent des images qui peuvent également être visionnées en temps réel (*cf.* Bordereau complémentaire).

Sous l'angle de la nécessité, se pose la question des champs de vision. En effet, la présence du chemin public ne se justifie pas dès lors que le requérant souhaite protéger sa personne, sa famille et sa propriété ; à tout le moins, une réorientation des caméras semble légitime pour ne cibler que la et/ou les parcelles du requérant ; ce d'autant que les cambriolages datent de 1973 et l'incendie de 1991. En effet, la vidéosurveillance doit se limiter aux endroits où, selon l'expérience, se déroulent plus fréquemment des actes de vandalisme et dans lesquels règne par conséquent un plus grand sentiment d'insécurité. Le principe de la proportionnalité s'oppose à une vidéosurveillance généralisée de tout le territoire sans tenir compte du niveau d'insécurité qui y règne (FLÜCKIGER/AUER, op. cit., p. 938). Par ailleurs, selon le Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (ci-après : PFPDT), « assurer la sécurité et l'ordre public n'incombe pas aux particuliers, mais à la police. Un particulier ne peut donc pas arguer de son intérêt en matière de sécurité pour surveiller l'espace public »¹ (cf. ég. FANTI Sébastien, Vidéosurveillance par des personnes privées : la boîte de Pandore est-elle ouverte ?, plaidoyer 4/2014, p. 34 ss, 36). Partant, une grande retenue doit être opérée selon les lieux de pose des caméras envisagés.

Par ailleurs, au sens de la proportionnalité au sens étroit, l'intérêt public doit primer l'intérêt privé au respect des libertés personnelles des personnes (TC FR 601 2014 46, consid. 2b/cc et réf. citées). En l'espèce, il s'agit d'intérêts privés qui s'opposent, à savoir la prévention et la répression d'infractions (dégâts matériels, atteintes à la personne) face au respect des libertés personnelles. Il ne saurait être reconnu de primauté à la vidéosurveillance au vu de la gravité de l'atteinte portée par celle-ci. Notons, en outre, que la vidéosurveillance sur la route ne peut être exploitée qu'afin de prévenir les atteintes aux personnes et aux biens et de contribuer à la poursuite et à la répression des infractions. En aucun cas, elle ne pourrait être utilisée pour calculer la vitesse des véhicules (art. 3 al. 1 LVid). Partant, il y a un intérêt privé à la liberté personnelle et un intérêt public au bien commun (utilisation du domaine public) qui tendent vers la non-surveillance de ce chemin public, voire cette route publique (cf. en outre, chap. II, ch. 1.3).

Afin d'avoir une vue générale, chaque caméra est analysée de manière chronologique :

- **Camera 1 – enregistrement des images et vision en temps réel.** Il sied de rappeler que lorsqu'un enregistrement est doublé d'une vision directe, l'atteinte est considérée comme particulièrement grave. Le champ de vision est trop large au vu de l'appréciation présentée plus haut. La caméra doit uniquement être centrée sur la ou les parcelles du requérant ;
- **Camera 2 – enregistrement des images et vision en temps réel.** Le champ de vision est trop large au vu de l'appréciation présentée plus haut. La caméra doit uniquement être centrée sur la ou les parcelles du requérant ;
- **Camera 5 – enregistrement des images et vision en temps réel.** Le champ de vision est trop large au vu de l'appréciation présentée plus haut.

Il est néanmoins souligné que la surveillance d'incivilités en lisière de forêt n'est pas conforme à la LVid ni à la jurisprudence topique (cf. chap. II, ch. 1.3., p. 3). La caméra doit uniquement être centrée sur la ou les parcelles du requérant.

¹ <https://www.edoeb.admin.ch/edoeb/fr/home/protection-des-donnees/technologien/vidoeueberwachung/videosurveillance-de-lespace-public-effectuee-par-des-particulie.html>.

Au surplus, toute autre fonctionnalité permettant notamment d'émettre et/ou d'enregistrer des sons ne doit pas être utilisée (notamment une fonctionnalité permettant de calculer la vitesse des véhicules) (*cf.* préavis du 19 janvier 2021, _____).

Au vu de l'appréciation ci-dessus, il est recommandé une modification des emplacements des caméras pour ne couvrir que le domaine privé du requérant.

3. Signalement adéquat du système (art. 4 al. 1 let. b LVid)

Des documents à disposition, il ne ressort pas que l'information est prévue. Ainsi il s'agit de compléter le RU en y ajoutant les lignes suivantes à l'article 1, par exemple : « Le système de surveillance est signalé à ses abords au moyen de panneaux informant sans équivoque les personnes se trouvant dans la zone surveillée (p. ex. sous la forme d'un pictogramme) et mentionnant le responsable du système ».

4. Respect du principe de la finalité (art. 4 al. 1 let. c LVid)

La finalité paraît en adéquation avec l'exigence légale (art. 1 ch. 3 RU).

5. Sécurité des données (art. 4 al. 1 let. d LVid)

Les informations relatives à l'hébergement des données font défaut (notamment concernant les éventuels accès de l'installateur) ainsi que les modalités de stockage et de traitement des données (localisation du serveur local, accessibilité, cryptage ou chiffrement et clé de chiffrement en main du requérant, etc.).

L'article 5 chiffre 1 RU mentionne un accès aux collaborateurs. Partant, la question de la sous-traitance se pose, à savoir si le requérant a sous-traité le traitement à une entreprise ou un fournisseur. Des précisions et des garanties à ce sujet sont nécessaires, telles qu'un contrat, une clause de confidentialité et les informations relatives à la maintenance du système.

L'article 5 RU est complété et propose une différence entre l'enregistrement en continu standard et l'enregistrement faisant suite à une extraction pour atteinte avérée. Le stockage offre une distinction semblable. L'article 4 RU stipule que les images sont enregistrées et visionnées en temps réel.

6. Durée de conservation des images (art. 4 al. 1 let. e LVid)

La durée de conservation proposée est trop longue. Le Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (ci-après : PFPDT) recommande une durée de conservation de 24 à 72 heures. Le Conseil d'État explique dans son Message relatif à la vidéosurveillance qu'« en ce qui concerne le délai de destruction des images enregistrées, [...] le projet (let. e) propose un délai qui est suffisant pour que la personne qui visionne les images soit en mesure de réagir (information donnée à son supérieur ; dénonciation pénale, ...). Sous cet angle, un délai maximal de 7 jours semble adéquat. [...] Un tel délai, jugé admissible par le Tribunal fédéral, est suffisant pour que la collectivité puisse réagir et prendre le cas échéant la décision de dénoncer pénalement les comportements visionnés » (BGC novembre 2010 1967, p. 1969). Ainsi, le délai légal est un maximum qui doit être apprécié à la lumière du cas d'espèce. Par ailleurs, le requérant explique effectuer des contrôles une à deux fois par semaine. Partant, les données enregistrées doivent être détruites après 7 jours. En cas d'atteintes avérées aux personnes ou aux biens, les enregistrements peuvent être conservés jusqu'à 100 jours (*cf.* art.4 ch. 3 RU). L'article 4 chiffre 3 RU est modifié en ce sens.

7. Droit d'accès (art. 1 al. 2 *in fine* LVID ; art. 23 LPrD)

Toute personne peut demander au responsable du système l'accès à ses propres données. Le responsable du système répond à la demande tout en respectant les droits de la personnalité des autres personnes concernées (p. ex., en les floutant). Un article relatif au droit d'accès est ajouté dans le RU.

8. Clause de confidentialité

La personne autorisée à consulter les images (art. 2 al. 2 RU) n'est pas soumise au secret de fonction n'étant pas un fonctionnaire de l'État. Il reste néanmoins soumis au respect de la confidentialité. Toutefois, dès lors que les collaborateurs ou collaboratrices de l'installateur ont des accès, ils doivent signer une clause de confidentialité, réservant des suites juridiques en cas de non-respect. Celle-ci est annexée au RU.

IV. Conclusion

Dans le cadre de la demande d'installation du système de vidéosurveillance avec enregistrement
par

l'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données émet un

préavis **favorable** à la demande d'installation des **caméras** avec enregistrement et vision en temps réel (n° 1, 2 et 5) ;

aux conditions suivantes :

- a. *proportionnalité* : l'utilisation du système de vidéosurveillance est limitée à la propriété du requérant. Le chemin public, voire la route publique, est retiré(e) du champ de vision des caméras posées. Toute autre fonctionnalité permettant notamment d'émettre et/ou d'enregistrer des sons ne peut pas être utilisée (notamment une fonctionnalité permettant de calculer la vitesse des véhicules).
Les champs de vision définitifs et mis à jour sont communiqués à la Préfecture ainsi qu'à l'Autorité.
- b. *signalement* : le système de vidéosurveillance est signalé à ses abords au moyen de panneau informant sans équivoque les personnes se trouvant dans la zone surveillée et mentionnant le responsable du système, par exemple sous forme de pictogramme. Le RU est complété en ce sens.
- c. *sécurité des données* : les articles 4 et 5 RU sont précisés (*cf.* ci-dessus), notamment concernant les lacunes et garanties requises.
- d. *Destruction des images* : les données sont détruites après 7 jours. En cas d'atteinte(s) avérée(s) aux biens et/ou aux personnes, la durée de conservation est de 100 jours. Le RU est adapté en ce sens.
- e. *droit d'accès* : le RU est complété d'un article relatif au droit d'accès de toute personne souhaitant consulter ses propres données.
- f. *clause de confidentialité* : l'article 2 chiffre 2, 2^{ème} paragraphe, RU est modifiée (*cf.* commentaires ci-dessus). La clause de confidentialité est annexée au RU.

Le RU complété en ce sens (point a à f) doit être transmis à la Préfecture pour approbation définitive.

V. Remarques

- > **Le requérant est rendu attentif au fait qu'il est soumis à la Loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (RS 235.1 ; LPD) pour son domaine privé. Il est renvoyé à la prise de position du Préposé fédéral sur le sujet (cf. <https://www.edoeb.admin.ch/edoeb/fr/home/protection-des-donnees/technologien/videoueberwachung/videosurveillance-effectuee-par-des-particuliers.html>).**
- > Les dispositions légales pertinentes doivent être respectées, notamment celles en matière de protection des données. Les données qui sont accessibles au requérant ne doivent être consultées que dans le but pour lequel l'autorisation de l'installation de vidéosurveillance a été demandée. Les données consultées ne doivent pas être communiquées à des organes publics ou à des personnes privées.
- > Toute modification de l'installation et/ou de son but devra être annoncée et notre Autorité se réserve le droit de modifier son préavis (art. 5 al. 3 OVID).
- > L'article 30a alinéa 1 lettre c LPrD est réservé.
- > Le présent préavis sera publié.

Florence Henguely

Préposée cantonale à la protection des données

Annexes

—

- formulaire de demande d'autorisation d'installer un système de vidéosurveillance avec enregistrement
- complément du 24 mars 2021 en retour