



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 72  
www.fr.ch/atprd

—  
Réf. : RPA/FH 2016-LV-17

**PRÉAVIS**  
**du 5 décembre 2016**

À l'attention du Préfet de la Sarine, M. Carl-Alex Ridoré

**Demande d'autorisation d'installation de vidéosurveillance avec enregistrement  
sise à l'Administration communale de Villars-sur-Glâne, Route du Petit-Moncor 1b,  
1752 Villars-sur-Glâne**

**par l'Administration communale de Villars-sur-Glâne, Rue du Centre 2,  
1752 Villars-sur-Glâne**

(dès mi-décembre 2016 : Route du Petit-Moncor 1b, 1752 Villars-sur-Glâne)

**I. Généralités**

Vu

- les art. 12, 24 et 38 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (Cst ; RSF 10.1) ;
- l'art. 5 al. 2 de la Loi cantonale du 7 décembre 2010 sur la vidéosurveillance (LVid ; RSF 17.3) ;
- l'art. 5 al. 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),

L'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données formule le présent préavis concernant la requête de la Commune de Villars-sur-Glâne visant à l'installation d'un système de vidéosurveillance avec enregistrement, sis au nouveau bâtiment de l'Administration communale, Route du Petit-Moncor 1b à Villars-sur-Glâne, comprenant 9 caméras, dont 6 caméras de type AXIS P3384-V, caméra réseau, dôme fixe d'intérieur, Lightfinder, résistance au vandalisme, audio, résolution 1280x960b à 160x90, mémoire : RAM 256 Mo ainsi que 3 caméras de type AXIS P3365-V, caméra dôme résistante au vandalisme, Résolutions : 1920x1080, angle de vue horizontale maximum 100°, fonctionnant 24h/24 et sur détection de mouvements.

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 16 septembre 2016 et de son Règlement d'utilisation (Annexe 1), transmis par la Préfecture de la Sarine par courrier du 3 octobre 2016, ainsi que de la vision locale du 21 novembre 2016 in situ en présence du Lieutenant de Préfet accompagné par sa secrétaire, du Secrétaire communal et de la Cheffe du secteur urbanisme et constructions.

Le système de vidéosurveillance fait l'objet de ce préavis pour autant que le champ de vision de ses caméras couvre tout ou partie de lieux publics (art. 2 al. 1 LVid). Sont également des lieux publics, les immeubles ouverts au public qui sont affectés à l'administration publique (cf. art. 2 al. 2 let. b LVid). Au vu des informations fournies par le requérant, les caméras capturent des images des zones accessibles au public dans le nouveau bâtiment de l'administration communale. Au 4<sup>ème</sup> étage, la caméra filme la sortie de l'ascenseur et l'arrivée par la cage d'escaliers menant à la cafétéria. Au 3<sup>ème</sup> étage, les deux caméras visionnent les sorties d'ascenseurs et de la cage d'escalier ainsi que la porte du Secrétariat communal et celle du Service des finances. Le 2<sup>ème</sup> étage n'est pas filmé puisqu'il est loué. Au 1<sup>er</sup> étage, les deux caméras filment les sorties d'ascenseurs et de la cage d'escaliers ainsi que la porte du Service des curatelles et celle du Service social. Au rez-de-chaussée, à l'entrée principale, deux caméras visionnent les sorties d'ascenseurs et de la cage d'escaliers, la porte du Contrôle des habitants ainsi que celle du Service des écoles. En outre, la réceptionniste de cette réception principale peut visionner en direct le champ de toutes les caméras. Au 1<sup>er</sup> sous-sol, la caméra filme l'accès aux locaux techniques, informatiques et dépôt de matériel ainsi que les sorties d'ascenseurs et de la cage d'escaliers. Enfin, au 2<sup>ème</sup> sous-sol, une caméra visionne les entrées et sorties des personnes (personnel communal et locataires) par le parking, l'accès aux archives, aux WC-douches et aux autres locaux loués. Ainsi, le présent système de vidéosurveillance entre pleinement dans le champ d'application de la LVid.

Le but du présent préavis est de vérifier la licéité de l'installation du système de vidéosurveillance dont il est question ici. Nous examinons d'abord 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 et la durée de conservation des images (cf. chap. III, ch. 1 à 6).

## **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 « de surveiller la circulation dans les zones publiques du bâtiment et plus particulièrement d'éviter que des personnes non autorisées s'introduisent dans les sous-sols ou pénètrent dans les zones administratives. Il permettra également de surveiller les zones accessibles en dehors des heures d'ouverture de l'administration ». (cf. art. 1 ch. 3 du Règlement d'utilisation). La formulation du but n'est pas conforme. En effet, il s'agira de la modifier en ce sens « de prévenir les atteintes aux biens et aux personnes et permettra d'observer la circulation des personnes dans les zones publiques du bâtiment. En cas d'infractions, il contribuera à l'identification des personnes impliquées ».

Une analyse des risques, à la lumière du principe de la proportionnalité, ne figure pas au dossier. En l'état, on peut déduire des éléments à notre disposition 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 ne mentionne pas d'atteintes. Toutefois, lors de la vision locale, il est ressorti que différents incidents graves sont

survenus au Service des curatelles, au Service social ainsi qu'à celui du Contrôle des habitants, ayant entraîné le dépôt de plaintes pénales pour voies de fait.

## **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. En l'espèce, pour protéger tant les personnes que les biens, il semble que la vidéosurveillance soit un moyen efficace pour y parvenir.

## **1.3 Quant au but**

Comme mentionné au point II. 1, le but du présent système est « de surveiller la circulation dans les zones publiques du bâtiment et plus particulièrement d'éviter que des personnes non autorisées s'introduisent dans les sous-sols ou pénètrent dans les zones administratives. Il permettra également de surveiller les zones accessibles en dehors des heures d'ouverture de l'administration ». Dès lors, il paraît envisageable que le moyen prôné permette de remplir le but poursuivi et de limiter les risques cités plus haut. Conformément à ce qui est mentionné ci-dessus (cf. chap. II. 1), il serait toutefois souhaitable de reformuler le but.

# **III. Conditions**

## **1. Exigence de la base légale**

L'art. 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'art. 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'art. 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. 10 al. 2 Cst), le droit au respect de la sphère privée (art. 13 al. 1 Cst et 8 CEDH), le droit d'être protégé contre l'emploi abusif des données personnelles (art. 13 al. 2 Cst) et la liberté de réunion (art. 22 Cst ; cf. Alexandre Flückiger/Andreas Auer, La vidéosurveillance dans l'œil de la Constitution fédérale, AJP/PJA 2006, p. 931).

Si la mesure paraît apte 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 (cf. Arrêt TC FR 601 2014 46 du 20 août 2015, consid. 2b/cc). En l'état, on peut dès lors admettre que l'installation de caméras dans les zones publiques du bâtiment est apte à limiter les atteintes aux biens et aux personnes et peut comporter un effet dissuasif.

Sous l'angle de la nécessité, une autre mesure moins incisive serait théoriquement envisageable afin d'atteindre le même but de prévention et de répression des atteintes aux biens et aux personnes, telle qu'une surveillance constante par des agents privés.

Pour être conforme au principe de la proportionnalité, le présent système de vidéosurveillance ne doit pas, pendant les heures d'ouverture soit de 08h00 à 17h00, enregistrer les images. En effet, une visualisation en direct (un suivi en temps réel) est effectuée par la réceptionniste de l'entrée principale qui pourra, le cas échéant, appeler les services d'urgence. Toutefois, il est admis que les deux caméras du 1<sup>er</sup> étage filmant la porte du Service des curatelles et celle du Service social enregistrent les images, dans la mesure où de graves incidents sont survenus, par le passé, dans ces services. Hors des heures d'ouverture soit de 17h00 à 08h00, toutes les caméras du nouveau bâtiment de l'Administration communale peuvent enregistrer les images sur détection de mouvements.

Au surplus, toute fonctionnalité permettant d'émettre et/ou d'enregistrer des sons ne doit pas être utilisée.

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

Conformément à ce qui est mentionné à l'art. 4 al. 1 let. b LVid ainsi qu'à l'art. 8 OVID, tout système de vidéosurveillance devra être signalé à ses abords au moyen de panneaux informant sans équivoque les personnes se trouvant dans la zone surveillée et mentionnant le responsable du système, par exemple sous forme de pictogramme. Des documents à disposition, il ne ressort pas que l'information soit prévue. Ainsi, il s'agira de compléter le Règlement d'utilisation en y ajoutant un chiffre 5 à l'art. 1, avec la mention « le système de vidéosurveillance doit être signalé à ses abords au moyen de panneaux informant sans équivoque les personnes se trouvant dans la zone surveillée et mentionnant le responsable du système, par exemple sous forme de pictogramme ».

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

Le principe de la finalité au sens de l'art. 5 LPrD est respecté dans la mesure où les données sont traitées conformément à l'art. 3 al. 1 LVid, à savoir de prévenir *les atteintes aux personnes et aux biens et de contribuer à la poursuite et à la répression des infractions*. Il apparaît, selon les informations à notre disposition, que le but visé par le requérant, est *de surveiller la circulation dans les zones publiques du bâtiment et plus particulièrement d'éviter que des personnes non autorisées s'introduisent dans les sous-sols ou pénètrent dans les zones administratives. Il permettra également de surveiller les zones accessibles en dehors des heures d'ouverture de l'administration*. Sous réserve de la modification de la formulation du but de l'installation, cette finalité paraît en adéquation avec l'exigence légale.

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

L'art. 5 ch. 3 du Règlement d'utilisation dispose que « lorsque les données sont identifiées comme étant sensibles au sens de l'art. 3 let. c LPrD, leur accès est protégé de la façon suivante : les données sont enregistrées sur un support externe et remises au Conseil communal ». Les mesures de sécurité prévues ne nous semblent pas suffisantes lorsque des données sont identifiées comme sensibles. En effet, l'accès aux images comportant des données sensibles doit également être sécurisé au moyen d'un mot de passe modifié régulièrement. L'art. 5 ch. 3 du Règlement d'utilisation devra donc être modifié au sens de ce qui précède.

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

Conformément à l'art. 4 al. 1 let. e LVid, les images récoltées par une installation de vidéosurveillance sont conservées pendant *trente jours*, sauf en cas d'atteintes aux personnes ou aux biens auquel cas le délai peut être porté à cent jours (cf. art. 4 du Règlement d'utilisation).

## IV. Conclusion

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

**préavis favorable à la demande d'autorisation d'installation d'un système de vidéosurveillance avec enregistrement sis à l'Administration communale de Villars-sur-Glâne**, Route du Petit-Moncor 1b, 1752 Villars-sur-Glâne

**par**

**l'Administration communale de Villars-sur-Glâne**, Rue du Centre 2, 1752 Villars-sur-Glâne (dès mi-décembre 2016 : Route du Petit-Moncor 1b, 1752 Villars-sur-Glâne) **aux conditions suivantes :**

- a. *but de l'installation* : la formulation du but n'est pas conforme. En effet, elle devra être modifiée en ce sens « a pour but de prévenir les atteintes aux biens et aux personnes et permettra d'observer la circulation des personnes dans les zones publiques du bâtiment. En cas d'infractions, il contribuera à l'identification des personnes impliquées ».
- b. *proportionnalité* : afin de limiter l'atteinte aux droits de la personnalité à ce qui est strictement nécessaire, les caméras ne doivent pas enregistrées pendant les heures ouvrées. En effet, une visualisation en direct est effectuée par la réceptionniste de l'entrée principale qui pourra, le cas échéant, appeler les services d'urgence. Toutefois, il est admis que les deux caméras du 1<sup>er</sup> étage filmant la porte du Service des curatelles et celle du Service social enregistrent les images, dans la mesure où de graves incidents sont survenus, par le passé, dans ces services. Hors des heures d'ouverture soit de 17h00 à 08h00, toutes les caméras du nouveau bâtiment de l'Administration communale peuvent enregistrer les images sur détection de mouvements ; toute fonctionnalité permettant d'émettre et/ou d'enregistrer des sons ne doit pas être utilisée.
- c. *signalement* : le système de vidéosurveillance devra être signalé à ses abords au moyen de panneaux informant sans équivoque les personnes se trouvant dans la zone surveillée et mentionnant le responsable du système, par exemple sous forme de pictogramme. Un ch. 5 à l'art. 1 du Règlement d'utilisation devra être ajouté dans ce sens.
- d. *sécurité des données* : l'art. 5 ch. 3 du Règlement d'utilisation doit être modifié afin de prévoir les mesures de sécurité appropriées de l'art. 5 ch. 1 dudit Règlement (comme p. ex. de sécuriser l'accès par un mot de passe modifié régulièrement) lorsque les données sont identifiées comme étant sensibles.

## V. Remarques

- > **Le requérant est rendu attentif au fait que, s'il filme ses employés, ces derniers doivent être informés des endroits sous vidéosurveillance et le champ de vision des caméras doit être orienté de sorte que le personnel ne soit pas constamment filmé.**
- > 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'art. 30a al. 1 let. c LPrD est réservé.
- > Le présent préavis sera publié.

Alice Reichmuth Pfammatter  
Préposée cantonale à la protection des données

### Annexes

—

- formulaire de demande d'autorisation d'installer un système de vidéosurveillance avec enregistrement
- Règlement d'utilisation
- dossier en retour