



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 - 8105

PRÉAVIS du 5 août 2014

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

Demande d'autorisation d'installation de vidéosurveillance sise au Centre scolaire, route de l'Epinay 7-9-11, 1762 Givisiez

p.a. Commune de Givisiez, Place d'Affry 1, Case postale, 1762 Givisiez

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 Givisiez visant à l'installation d'un système de vidéosurveillance avec enregistrement, comprenant trois caméras de type Dôme, D12-DI-SEC-DN-22, fonctionnant du lundi au vendredi, de 17h00 à 08h00, et du vendredi 17h00 jusqu'au lundi 08h00 sans interruption.

La demande regroupait deux systèmes de vidéosurveillance distincts, l'un sis au Centre scolaire, route de l'Epinay 7-9-11, et l'autre au Rural, route du Château d'Affry 30. Chaque site devant faire l'objet d'une demande séparée, le présent préavis a pour objet le Centre scolaire. La demande concernant le Rural fait l'objet d'un préavis séparé.

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 janvier 2012 et de son Règlement d'utilisation (Annexe 1), transmis par la Préfecture de la Sarine par courrier du 20 septembre 2012. Par téléphone du 3 décembre 2012, des informations complémentaires ont été demandées au requérant. En effet, le Règlement d'utilisation faisait référence à une caméra qui ne faisait pas l'objet de la demande. Une prise de vue du champ de vision (Annexe 2) a par conséquent été transmise en date du 7 juin 2013 par la Préfecture de la Sarine. En outre, une séance réunissant les autorités communales, le Lieutenant de préfet et l'ATPrD a eu lieu en date du 30 septembre 2013. A

l'issue de cette séance, il a été accordé un délai de 30 jours afin que la Commune complète son dossier de demande, par une analyse de risque, par la modification des Statuts de l'ACoPol et par la modification de l'art. 2 ch. 1 du Règlement d'utilisation du système de vidéosurveillance. Le dossier complet a été transmis en date du 25 novembre 2013 par la Préfecture de la Sarine (Annexe 3). Par courrier du 22 avril 2014, un formulaire de demande d'autorisation d'installation d'un système de vidéosurveillance avec enregistrement pour la caméra sise à la nouvelle école « 2012 », un plan de situation indiquant l'emplacement de cette caméra ainsi qu'une reproduction avec le nouvel angle de prise de vue ou le floutage adapté de l'image de ladite caméra ont été sollicités. Ces informations complémentaires ont été transmises en date du 28 mai 2014 par la Préfecture de la Sarine (Annexe 4).

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, trois caméras fixes capturent des images du préau, du terrain de basket et de l'entrée principale du bâtiment du Centre scolaire, sis à la route de l'Epinay 7, ainsi que de la cour de récréation du bâtiment 12 du Centre scolaire. Ce Centre scolaire de Givisiez pouvant accueillir des personnes externes (élèves, professeurs, parents, etc.) devient un lieu accessible au public, de sorte que le système de vidéosurveillance entre pleinement dans le champ d'application de la LVid.

Les images de la présente installation sont observables et gérées par les agents de l'Association de communes pour l'exploitation d'un corps de police intercommunale (ci-après : ACoPol).

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 « la prévention et la sanction de crimes et délits » (cf. art. 1 ch. 3 du Règlement d'utilisation). La formulation du but est trop générale. En effet, il s'agira de la modifier en s'inspirant de ce qui figure dans le formulaire de demande d'installation : « prévention des actes de vandalisme et identification des personnes ayant causé des dégâts au patrimoine communale ».

Une analyse des risques, à la lumière du principe de la proportionnalité, figure au dossier.

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 mentionne entre 2006 et 2010, 13 dommages à la propriété constatés par la Police intercommunale, représentant un montant de plus de CHF 100'000.00. Depuis l'installation des caméras en 2011, deux cas ont été constatés, l'un a d'ailleurs pu être résolu grâce au système de vidéosurveillance, l'autre, survenu le 2 novembre 2013, pour lequel une plainte a été déposée auprès du Ministère public, devrait également pouvoir l'être grâce à l'installation de vidéosurveillance. A titre d'exemple, la Commune de Givisiez a notamment

relevé les parois de façade défoncées à coup de pieds sur la descente allant vers la place de jeux du bâtiment 92, treillis de la place de sport de l'école coupés avec des pinces et tordus, destruction des lampes de cheminement et amonçèlement de détritrus divers.

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 prévenir les actes de vandalismes, le Conseil communal a décidé de recourir à une surveillance nocturne par le biais d'une société privée. Les compétences limitées des agents de sécurité n'ont pas permis de réguler de manière adéquate la situation. Après recherche d'une solution conjointe avec les communes voisines, les citoyens desdites communes ont adopté les statuts de l'ACoPol. Selon la Commune de Givisiez, les délits ont augmenté de manière significative malgré la présence des agents ACoPol. Partant, il semble que la vidéosurveillance soit un bon moyen pour y parvenir. De plus, le nombre de caméras (3) ne paraît pas en l'état disproportionné.

1.3 Quant au but

Comme mentionné au point II. 1, le but du présent système est « la prévention et la sanction de crimes et délits ». Dès lors, il paraît envisageable que les moyens prônés permettent de remplir le but poursuivi et de limiter les risques cités plus haut. Conformément à ce qui est mentionné plus haut (cf. chap. II. 1), il serait toutefois souhaitable de reformuler le but en termes moins généraux.

III. Conditions

2. 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.

3. 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).

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. En l'état, il apparaît que le choix est dicté par le fait qu'aucun autre système ne permette de remplir le but visé, tout en étant économiquement supportable (p. ex. substitution de la caméra par un vigile ou un système d'alarme). Toutefois, il ressort de l'art. 1 al. 4 du Règlement d'utilisation ainsi que de la demande d'autorisation du 16 janvier 2012 relative aux 2 caméras du Centre scolaire sis à la route des Epinay 7 que le système fonctionnera 24h/24, soit également pendant les horaires des cours. Le fait de se faire filmer pendant les pauses ou les activités scolaires ou extra-scolaires constitue une atteinte importante aux droits de la personnalité des personnes concernées (enseignants, écoliers, personnel d'entretien, etc.). La demande du 22 mai 2014 relative à la caméra sise au bâtiment 12 du Centre scolaire indique, quant à elle, que le système fonctionnera du lundi au vendredi, de 17h00 à 08h00, et du vendredi 17h00 jusqu'au lundi 08h00 sans interruption.

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). Ainsi, il n'est pas nécessaire que le système fonctionne 24h/24, puisque la présence du personnel enseignant ou du personnel d'entretien doit suffire à limiter les atteintes à la propriété, durant les horaires de classe. Aussi, afin de limiter l'atteinte à ce qui est strictement nécessaire, l'utilisation du système de vidéosurveillance sera limitée à ce qui est nécessaire, soit en dehors des heures de classe, du lundi au vendredi de 19h00 à 06h00, et du vendredi 19h00 jusqu'au lundi 06h00 sans interruption, conformément à ce qui a été prévu en 2009.

Par ailleurs, pour que l'atteinte aux libertés ne soit pas disproportionnée, il est indispensable de veiller, au besoin par des moyens techniques de blocage, à ce que les caméras vidéo ne puissent pas être dirigées contre des immeubles ou des maisons privées sis à proximité des lieux sensibles où le regard indiscret ou distrait de l'observateur risquerait de porter une atteinte en tous points inadmissible à la sphère privée ou au domaine secret des habitants (cf. Alexandre Flückiger/Andreas Auer, p. 940). Toutefois, il ressort des documents à disposition que la Maison communale, composée au rez-de-chaussée des locaux d'administration et de deux logements aux étages supérieurs, est filmée par la caméra du bâtiment 12 du Centre scolaire. Ainsi, afin de limiter l'atteinte à ce qui est strictement nécessaire, les images provenant des logements des étages supérieurs de la Maison communale devront être floutées.

4. 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 la forme de pictogramme. Des documents à disposition, il ressort que l'information soit prévue. Toutefois, il s'agira de compléter les informations dans le sens de ce que prévoit l'art. 8 OVID.

5. 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 *la prévention et la sanction de crimes et délits*. Sous réserve de la modification de la formulation du but de l'installation, cette finalité paraît en adéquation avec l'exigence légale.

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

L'art. 5 ch. 3 du Règlement d'utilisation dispose que « les données identifiées comme étant sensibles au sens de l'art. 3 let. c LPrD sont conservées sur un support informatique, tenues sous clé dans le bureau du chef de l'ACoPol et mises à disposition, à première réquisition, des autorités pénales et administratives concernées ». Au terme de l'art. 3 let. c LPrD, sont des données sensibles, « les données personnelles sur : les opinions ou activités religieuses, philosophiques, politiques ou syndicales (ch. 1) ; la santé, la sphère intime ou l'appartenance à une race (ch. 2) ; des mesures d'aide sociale (ch. 3) ; des sanctions pénales ou administratives et les procédures y relatives (ch. 4) ». Or, notre Autorité a toujours considéré que le contexte pouvait rendre des données sensibles. C'est le cas de prises de vue qui donneraient des informations par ex. sur la race, la sphère intime (accompagnants) et la santé (handicapés). Le ch. 3 du Règlement d'utilisation devra donc préciser quelles seront les

mesures de sécurité appropriées (comme p. ex. de sécuriser l'accès aux images au moyen d'un mot de passe ou d'installer un système de brouillage des images, etc.).

Par ailleurs, les données ne doivent être accessibles que par les personnes autorisées, comme cela est mentionné à l'art. 2 ch. 2 du Règlement d'utilisation. Ce dernier prévoit que « les personnes autorisées à consulter les données enregistrées par le système de vidéosurveillance sont les agents assermentés de l'ACoPol ». Il s'agit de relever que le présent Règlement d'utilisation n'a pas la portée d'une loi communale, comme cela était le cas avec le précédent Règlement général concernant la vidéosurveillance, adopté en Assemblée communale du 21 décembre 2009. Dans le cas d'espèce, il s'agit d'une Directive interne ayant une portée restreinte. Par conséquent, le renvoi de l'art. 2 ch. 2, attribuant la compétence de consultation des images aux agents assermentés de l'ACoPol, est insuffisant. Une loi au sens formel est nécessaire, puisque des données sensibles peuvent être traitées.

Dans son courrier accompagnant les compléments requis en séance du 30 septembre 2013, le Conseil communal de Givisiez a relevé que « l'article 34 let. d) [des Statuts de l'Association de communes pour l'exploitation d'un corps de police intercommunale (ACoPol) portant règlement général de police concernant les communes de Corminboeuf, Givisiez, Granges-Paccot et Villars-sur-Glâne] prévoit que les agents ont pour mission générale de veiller à l'observation du présent règlement, des prescriptions et règlements communaux et des lois en général. Nous considérons dès lors qu'il n'est pas nécessaire de procéder à une modification des Statuts ». L'art. 34 des Statuts définit la mission générale de la Police intercommunale, ainsi que cela ressort de la formulation de 1^{ère} phrase. Effectuer une vidéosurveillance ne saurait être interprété comme « une mission générale ». Bien au contraire, il s'agit d'une nouvelle tâche qui doit faire l'objet d'une base légale expresse. Un renvoi général n'est pas suffisant.

Ainsi, nous parvenons à la conclusion que l'art. 34 des Statuts ne constitue pas une base légale suffisante pour fonder une nouvelle compétence de la Police intercommunale, de sorte que les Statuts devront être adaptés dans le sens de ce qui précède et prévoir une compétence expresse pour la Police intercommunale, de visionner les images de la présente installation de vidéosurveillance. La modification devra être effectuée dans un délai d'une année.

Finalement, le système doit être protégé dans un lieu adéquat et non-accessible à des personnes non-autorisées.

7. 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 doivent être conservées pendant *trente jours*, sauf en cas d'atteintes aux personnes ou aux biens auquel cas le délai peut être porté à cent jours (art. 4 ch. 3 du Règlement d'utilisation), ce qui est conforme avec la législation en vigueur.

IV. Conclusion

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

préavis favorable à la demande d'autorisation d'un système de vidéosurveillance sis au Centre scolaire, route de l'Epinay 7-9-11, 1762 Givisiez

par

la Commune de Givisiez, Place d'Affry 1, Case postale, 1762 Givisiez, aux conditions suivantes :

- a. *but de l'installation* : la formulation du but est trop générale. En effet, il s'agira de la modifier en s'inspirant de ce qui figure dans le formulaire de demande d'installation : « prévention des actes de vandalisme et identification des personnes ayant causé des dégâts au patrimoine communale ».
- b. *proportionnalité* : afin de limiter l'atteinte aux droits de la personnalité à ce qui est strictement nécessaire, l'utilisation du système de vidéosurveillance sera limitée à ce qui est nécessaire, soit en dehors des heures de classe, du lundi au vendredi, de 19h00 à 06h00, et du vendredi jusqu'au lundi 06h00 sans interruption, pour les trois caméras, et les images provenant des logements des étages supérieurs de la Maison communale devront être floutées.
- 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 la forme de pictogramme.
- d. *sécurité des données* : l'art. 5 ch. 3 du Règlement d'utilisation doit être modifié afin de prévoir la possibilité d'enregistrer des données sensibles au sens de l'art. 3 let. c LPrD et prévoir des mesures de sécurité appropriées (comme p. ex. de sécuriser l'accès par un mot de passe) ; le système de stockage des données doit être protégé dans un lieu adéquat et non-accessible à des personnes non-autorisées.
- e. *compétences des organes et personnes autorisées* : les Statuts devront être adaptés et prévoir une compétence expresse pour la Police intercommunale de visionner les images de la présente installation de vidéosurveillance. La modification devra être effectuée dans un délai d'une année.

V. Remarques

- > 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 dispositions pénales sur le secret de fonction s'appliquent: les données consultées ne doivent pas être communiquées à d'autres 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

- formulaires de demande d'autorisation d'installer un système de vidéosurveillance du 16 janvier 2012 et du 22 mai 2014
- Règlement d'utilisation
- documents complémentaires datés du 4 juin 2013, du 20 novembre 2013 et du 22 mai 2014
- dossier en retour

