



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 2014-LV-1

PRÉAVIS

Du 4 juin 2014

À l'attention du Préfet de la Veveyse, M. Michel Chevalley

**Demande d'autorisation d'installation de vidéosurveillance
sise à l'Ecole primaire du Lussy, chemin de Crey-Derrey 1, 1618 Châtel-Saint-Denis,**

p.a. Commune de Châtel-Saint-Denis, avenue de la Gare 33, 1618 Châtel-Saint-Denis

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 Châtel-Saint-Denis visant à l'installation d'un système de vidéosurveillance avec enregistrement sis à l'Ecole primaire du Lussy, chemin de Crey-Derrey 1, 1618 Châtel-Saint-Denis, comprenant une caméra dôme de marque ENEO, VKCD-13120-28IR, 700TVL, 2.8mm, WDR, IR40m, fonctionnant du lundi au vendredi, de 16h00 à 07h00, et du vendredi 16h00 jusqu'au lundi 07h00 sans interruption.

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 15 octobre 2013 et de son Règlement d'utilisation (Annexe 1), transmis par la Préfecture de la Veveyse par courrier du 21 janvier 2014, ainsi que sur les documents complémentaires requis par entretien téléphonique du 28 janvier 2014 (Annexe 2). En effet, des informations complémentaires telles qu'une analyse des risques et des mesures de prévention possibles au regard du but poursuivi, une modification de la loi relative à la Police communale ainsi qu'une précision quant au nombre de caméras ont été requises et ce, conformément à ce qui figure sur le formulaire de demande d'autorisation.

Le système de vidéosurveillance fait l'objet de ce préavis pour autant que le champ de vision de sa caméra 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, la caméra capture des images du couvert de l'Ecole primaire du Lussy. Cette dernière 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.

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 « d'éviter que cet endroit isolé ne devienne le point de rencontre pour du trafic de stupéfiant ou tout autre acte illicite. Il permettra d'identifier les auteurs d'éventuels dommages à la propriété » (cf. art. 1 ch. 2 du Règlement d'utilisation).

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 que la présente installation se fait dans un but préventif et ce, pour prévenir des déprédations ayant déjà eu lieu autour de la Halle de Sport Triple et de l'Univers@lle. L'Ecole primaire du Lussy n'a, à ce jour, subi aucune déprédation.

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 dissuader les trafics de stupéfiant ou tout autre acte illicite ainsi que pour protéger le bâtiment de l'Ecole primaire du Lussy contre les actes de vandalisme et autres déprédations, il semble que la vidéosurveillance soit un moyen efficace pour y parvenir. Toutefois, il semble que d'autres moyens, tels qu'une surveillance active, un éclairage amélioré, permettraient également de limiter les risques d'atteinte. En effet, des rondes de surveillance aléatoires de la Police communale et un éclairage par détecteurs de mouvement permettraient de dissuader les actes illicites ainsi que les déprédations, tout en étant moins restrictif que la vidéosurveillance.

1.3 Quant au but

Comme mentionné au point II. 1, le but du présent système est « d'éviter que cet endroit isolé ne devienne le point de rencontre pour du trafic de stupéfiant ou tout autre acte illicite. Il permettra

d'identifier les auteurs d'éventuels dommages à la propriété». Dès lors, il apparaît que le système prévoit de poursuivre plusieurs buts, soit la prévention d'actes délictueux futurs ainsi que la prévention d'actes de vandalisme futurs. Cependant, les moyens moins restrictifs, tels que la surveillance active et l'éclairage amélioré, permettent également de remplir les buts poursuivis et ainsi de limiter les risques d'atteinte.

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. Ainsi que mentionné au point II. 1.2, la vidéosurveillance ne constitue en l'espèce pas le seul moyen propre à atteindre les buts visés, mais d'autres procédés moins restrictifs par rapport aux libertés en cause permettent d'arriver aux mêmes fins. En effet, la planification de rondes de surveillance aléatoires par la Police communale ainsi que l'installation d'un éclairage par détecteurs de mouvements permettraient également de limiter les risques d'atteinte, de sorte que l'installation de vidéosurveillance ne passe pas l'examen de la proportionnalité, en particulier la règle de l'adéquation. De plus, pour être proportionné, la vidéosurveillance ne peut être installée qu'aux endroits où elle s'avère nécessaire, c'est-à-dire dans les lieux où l'intérêt public visé ne parvient pas à être atteint par d'autres moyens. Concrètement, 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 (cf. Alexandre Flückiger/Andreas Auer, p. 938). Or des documents à disposition, il ressort que le système de vidéosurveillance est installé à titre préventif et que l'intérêt public visé peut être atteint par d'autres moyens moins restrictifs.

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

Si toutefois, le Préfet estimait le présent système conforme au principe de la proportionnalité, il s'agit de relever ce qui suit : 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.

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

Si toutefois, le Préfet estimait le présent système conforme au principe de la proportionnalité, il s'agit de relever ce qui suit : 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 d'*éviter que cet endroit isolé ne devienne le point de rencontre pour du trafic de stupéfiant ou tout autre acte illicite. Il permettra d'identifier les auteurs d'éventuels dommages à la propriété*. Cette finalité ne paraît pas en adéquation avec l'exigence légale.

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

Si toutefois, le Préfet estimait le présent système conforme au principe de la proportionnalité, il s'agit de relever ce qui suit : l'art. 5 ch. 3 du Règlement d'utilisation dispose que « lorsque des données sont identifiées comme étant sensibles au sens de l'art. 3 let. c LPrD, leur accès est protégé de la façon suivante : ces données seront effacées immédiatement pour autant qu'elles ne soient pas utiles dans le cadre du but défini à l'article 1 al. 3 ci-dessus, dans ce cas, elles seront stockées sur un fichier à part auquel seule la Police Communale aura accès ». 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 être modifié dans le sens de ce qui précède et prévoir des 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 notamment les agents de la Police Communale ». Il s'agit de relever que le présent Règlement d'utilisation n'a pas la portée d'une loi communale. 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 de la Police communale, est insuffisant. Une loi au sens formel est nécessaire, puisque des données sensibles peuvent être traitées.

Dans son courrier accompagnant les compléments requis daté du 3 avril 2014, la Police communale de Châtel-Saint-Denis a relevé qu'ils sont « actuellement sur la rédaction d'un règlement sur la Police Communale, dans lequel il y aura un chapitre sur la Vidéosurveillance ». Nous considérons dès lors qu'une base légale suffisante pour fonder une nouvelle compétence de la Police communale fait, à ce jour, encore défaut. Ainsi, nous parvenons à la conclusion que la Police communale doit prévoir, lors de la rédaction de son Règlement sur la Police communale, une compétence expresse pour la Police



communale de visionner les images de la présente installation de vidéosurveillance. La modification devra être effectuée dans un délai d'une année.

L'organe responsable du système de vidéosurveillance est le Conseil communal, dans les cas des systèmes installés par une commune, et ce conformément à l'art. 2 let. c OVID. L'art. 2 ch. 1 du Règlement d'utilisation devra donc être modifié dans ce sens.

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

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

Si toutefois, le Préfet estimait le présent système conforme au principe de la proportionnalité, il s'agit de relever ce qui suit : 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 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 défavorable à la demande d'autorisation d'un système de vidéosurveillance à l'Ecole primaire du Lussy, chemin de Crey-Derrey 1, 1618 Châtel-Saint-Denis

par

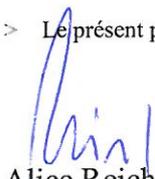
la Commune de Châtel-Saint-Denis, avenue de la Gare 33, 1618 Châtel-Saint-Denis.

Si toutefois, le Préfet estimait le présent système de vidéosurveillance conforme au principe de la proportionnalité, il s'agit de prendre en considération ce qui suit :

- a. *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.
- b. *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.
- c. *compétence des organes et personnes autorisées* : l'art. 2 ch. 1 du Règlement d'utilisation doit être modifié dans le sens que le Conseil communal est l'organe responsable du système de vidéosurveillance ; le Règlement de la Police communale devra prévoir une compétence expresse pour la Police communale 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 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).
- > Le requérant est rendu attentif que le champ d'application de la LVID ne couvre pas le fait de filmer ses employés-ées, ni l'utilisation des images récoltées à d'autres fins que celles pour lesquelles elles ont été enregistrées (art. 6 LPrD). Dans des cas d'espèce, certains comportements filmés peuvent toutefois entraîner l'application d'autres dispositions légales.
- > 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
- Règlement d'utilisation
- photos transmises par courrier du 4 avril 2014