



Fribourg, le 17 juin 2025

**PREAVIS
du 17 juin 2025**

à l'attention de la Préfète de la Sarine, Mme Lise-Marie Graden

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

avec enregistrement

de la Société ORS Service AG, Route du Petit-Moncor 1A, à Villars-sur-Glâne,

**pour le Foyer Saint Léonard II,
sis à l'Avenue du Général Guisan 1, à Fribourg**

I. Généralités

- Les articles 12, 24 et 38 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (Cst./FR ; RSF 10.1) ;
- L'article 3, 5 al. 2 de la Loi cantonale du 7 décembre 2010 sur la vidéosurveillance (LVid ; RSF 17.3) ;
- L'article 5 al. 1 de l'Ordonnance cantonale du 23 août 2011 sur la vidéosurveillance (OVid ; RSF 17.31) ;
- La Loi cantonale du 12 octobre 2023 sur la protection des données (LPrD ; RSF 17.1) ;
- Le Règlement cantonal du 29 juin 1999 sur la sécurité des données personnelles (RSD ; RSF 17.15) ;

L'Autorité cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation (ATPrDM) formule le présent préavis concernant la requête du 17 avril 2025 de la Société ORS Service AG (ci-après : la requérante) visant à l'installation d'un système de vidéosurveillance avec enregistrement à l'Avenue Général Guisan 1 à Fribourg, au Foyer Saint Léonard II (Bâtiment 3), foyer cantonal pour requérants d'asile.

Le 9 mai 2025, l'ATPrDM a sollicité une vision locale et des compléments d'informations. Le 21 mai 2025, la Préfecture a invité la requérante et l'ATPrDM à une vision locale, qui s'est tenue le 4 juin 2025. Cette vision locale a fait l'objet d'un procès-verbal, transmis à l'ATPrDM le même jour. La requérante a transmis des documents



complémentaires le 4 juin 2025, notamment un Règlement d'utilisation de vidéosurveillance avec enregistrement (RU) adapté et des fiches techniques relatives aux caméras.

II. Faits

Concernant l'organisation du bâtiment concerné, se trouvent au rez-de-chaussée la cuisine, le réfectoire, la garderie/crèche et les locaux du personnel. L'hébergement des résidents se situe, quant à lui, au premier étage. Au deuxième étage se trouvent des locaux qui accueillent des personnes migrantes suivant des cours de langue dispensés par ORS. La crèche, au rez-de-chaussée, accueille les enfants des personnes suivant ces cours. Enfin, le local d'entraînement du MMA Fribourg se trouve au sous-sol.

Le système de surveillance qui fait l'objet de ce préavis se trouve à l'intérieur et à l'extérieur du foyer cantonal pour requérants d'asile au Foyer Saint Léonard II (Avenue Général Guisan 1, Fribourg).

Le système de vidéosurveillance en question comprend après la vision locale 13 caméras (1 supprimée ; 11 simples et 2 doubles). Il s'agit de 11 caméras de type _____, 2 caméras _____, alimentation électrique, communication par câble _____, enregistrement et consultation en temps réel, installées à l'intérieur et à l'extérieur du Foyer Saint Léonard II, à l'Avenue du Général Guisan 1, à Fribourg.

L'installation fonctionne 7j/7j, 24h/24h. Pour les caméras filmant l'accès et les portes de secours (no. 1, 3, 10, 11, 12, 13 et 14), la vision en temps réel est possible pour les collaborateurs d'ORS. Par ailleurs, pour les caméras (no. 4, 5, 6, 7, 8 et 9), la vision en temps réel est prévue uniquement s'il y a moins de 2 collaborateurs. L'écran est positionné dans le bureau des collaborateurs d'ORS (réception), de manière à ce que seuls les collaborateurs puissent le voir.

Ce préavis se fonde sur les indications qui ressortent de la demande d'autorisation du 17 avril 2025 d'installer un système de vidéosurveillance avec enregistrement, sur les éléments communiqués lors de la vision locale du 4 juin 2025 ainsi que sur les compléments d'information transmis par la requérante à l'ATPrDM le 4 juin 2025. La requête est accompagnée d'un RU, du formulaire de la Préfecture y relatif et de la documentation du projet d'installation.

Le but de l'installation de vidéosurveillance a pour but de garantir la prévention des atteintes aux résidents et aux collaborateurs et aux biens du foyer, et de contribuer à la répression des infractions (art. 1 ch. 2 RU).

Selon l'analyse détaillée des risques de la requérante, ceux-ci sont nombreux. Il y a entre autres des risques de disputes et de bagarres entre requérants d'asile, parfois avec des collaborateurs-trices. Par ailleurs, la journée il y a un va et vient important et des personnes non-autorisées essaient d'entrer dans le foyer, en particulier au sous-sol, pour y séjournier et y dormir clandestinement. Pour le surplus, les risques généraux sont similaires à ceux formulés dans le préavis en date du 25 avril 2024 émis par notre autorité concernant le Foyer Saint Léonard I à Fribourg : « *[l]es endroits les plus sensibles sont les lieux communs comme les guichets de réception et la salle à manger, ou encore les couloirs, réfectoire/salles à manger, buanderie, cuisine etc. Les risques sont augmentés*



quand il s'agit d'utiliser Internet, et aussi en présence d'objets contondants ou coupants tels que des couteaux, des fourchettes ou de la vaisselle, ou encore du mobilier. Des personnes non-autorisées essaient d'entrer dans le foyer pour y séjourner clandestinement ou effectuer du trafic de substances illicites. Des actes de harcèlement ou d'intimidation sont également mentionnés. Il y a aussi eu des vols. Il s'agit également de préserver les mineurs qui séjournent dans le foyer de scènes choquantes voire traumatisantes. Les lieux à risques sont les entrées, les sorties de secours, les guichets et les salles communes »¹.

Au niveau des atteintes, ces dernières sont similaires à celles figurant dans le préavis en date du 25 avril 2024 émis par notre autorité concernant le Foyer Saint Léonard I à Fribourg : « *[l]ors de bagarres ou d'altercations, le matériel est cassé (chaises, etc.). Lors de vols (par exemple de nourriture), les serrures des casiers, frigos ou portes métalliques sont forcées et doivent être réparées. Il y a souvent des conflits entre résidents : altercations verbales, coups de poings ou bagarres. [...]. La vidéosurveillance doit permettre de prévenir ces atteintes et, s'il y en a, de mieux comprendre ce qui s'est passé et ainsi contribuer à la répression des infractions. [...] »².*

Au niveau des mesures proposées, précédemment et durant quelques semaines, il y avait des agents de sécurité. Néanmoins, au vu du coût d'une telle mesure et faute de ressources financières suffisantes, il n'est plus possible d'en avoir pour surveiller le site. La vidéosurveillance est ainsi nécessaire et permettrait de ne plus recourir aux agents de sécurité. Par ailleurs, la requérante a l'intention de mettre des portes palières ainsi que d'autres portes permettant aux personnes qui suivent les cours de langue d'accéder aux salles de cours sans passer par le bâtiment principal sous vidéosurveillance.

III. Considérants

1. But de l'installation : l'installation d'une vidéosurveillance a pour but la prévention des atteintes aux personnes et aux biens ainsi que de contribuer à la poursuite et la répression des infractions (art. 3 al. 1 LVid et art. 1 ch. 2 RU).

Le but de la vidéosurveillance en question – tel qu'il est formulé à l'article 1 chiffre 2 du RU – est conforme à la LVid.

2. Analyse des risques : le formulaire de demande analyse les risques et il faut également se référer aux risques détaillés figurant dans le préavis du 25 avril 2024 de l'ATPrDM concernant le Foyer Saint Léonard I à Fribourg. Il est fait état des disputes et bagarres nécessitant l'identification tant des victimes que des agresseurs. Par ailleurs, il ressort qu'il y a de nombreux risques élevés et atteintes envers les résidents, le personnel et les biens matériels (cf. ci-dessus). Les endroits à protéger font l'objet du paragraphe suivant.

¹ Préavis du 25 avril 2024 concernant une demande d'autorisation de modification de l'installation d'un système de vidéosurveillance avec enregistrement, Foyer Saint Léonard à Fribourg, p. 2.

² Préavis du 25 avril 2024 concernant une demande d'autorisation de modification de l'installation d'un système de vidéosurveillance avec enregistrement, Foyer Saint Léonard à Fribourg, p. 2 s.



3. Emplacement des caméras et secteur surveillé : pour être proportionnée, la vidéosurveillance ne peut être installée qu'aux endroits où elle s'avère nécessaire, c'est-à-dire dans les lieux et aux endroits où, selon l'expérience, se déroulent le plus fréquemment des actes de vandalisme et dans lesquels règne par conséquent un plus grand sentiment d'insécurité.

Le présent système prévoit 13 caméras : une caméra à l'entrée principale et une autre à la porte de sortie arrière. Il y a également des caméras devant et dans le réfectoire ainsi que dans le couloir où se trouvent les guichets distribuant la nourriture. Au deuxième étage, se trouvent des caméras dans le couloir ainsi qu'à la réception et dans le bureau des éducateurs. Les caméras ne filment ni les extérieurs (hormis devant l'entrée et à la porte de sortie arrière), ni les chambres des résidents, ni les sanitaires. Selon la requérante, les endroits filmés sont réputés être ceux dans lesquels se déroulent le plus de risques d'atteintes au sens de l'analyse des risques.

La caméra 1 surveille l'entrée principale. Il y a des risques de bagarres et des vols dans la boîte aux lettres. Parfois, il y a des rassemblements et des risques d'agression. Un fort va et vient s'y déroule. La caméra permettra de voir si un rassemblement se forme, si des vols ont lieu ou encore si des personnes clandestines cherchent à s'introduire dans le bâtiment. Elle ne filamera que les escaliers et le sas d'entrée, y compris la boîte aux lettres. La vision en temps réel en permanence est prévue. La caméra 1 peut être autorisée à ces conditions.

La caméra 2 surveillant l'entrée principale depuis l'intérieur est supprimée, conformément aux indications de la requérante.

La caméra 3 est une caméra double filmant initialement l'escalier de l'entrée principale ainsi que la porte de sortie arrière du bâtiment 3. Conformément aux indications de la requérante, cette caméra est déplacée de sorte qu'elle ne puisse plus que filmer la porte de sortie arrière. La vision en temps réel en permanence est prévue. La caméra 3 peut être autorisée à ces conditions.

La caméra 4 surveille le couloir où se déroule la distribution de nourriture. Seuls l'entrée du réfectoire et les deux guichets doivent être filmés. Le fond du couloir ne doit, quant à lui, pas être filmé. La vision en temps réel en permanence est possible pour autant qu'il y ait moins de deux collaborateurs. La caméra 4 peut être autorisée à ces conditions.

La caméra 5 filme le réfectoire. Il faudra veiller à ce que l'identification d'éventuelles personnes filmées à travers les fenêtres ne soit pas possible. La vision en temps réel en permanence est possible pour autant qu'il y ait moins de deux collaborateurs. La caméra 5 peut être autorisée à ces conditions.

La caméra 6 filme d'une part le kiosque et, d'autre part, le reste du réfectoire. La vision en temps réel en permanence est possible pour autant qu'il y ait moins de deux collaborateurs. La caméra 6 peut être autorisée à ces conditions.

La caméra 7 surveille l'entrée principale donnant sur le couloir situé au premier étage et sert à observer si des personnes essaient de s'introduire dans l'hébergement des résidents. La vision en temps réel en permanence est possible pour autant qu'il y ait moins de deux collaborateurs. La caméra 7 peut être autorisée à ces conditions.

La caméra 8 filme la réception/comptoir du bureau principal, lieu où il existe d'éventuels risques d'agression. Les bureaux des collaborateurs ne doivent pas être filmés³. La vision en temps réel en permanence est possible pour autant qu'il y ait moins de deux collaborateurs. La vision en temps réel a lieu sur un écran à la réception, positionné de telle manière que seuls les collaborateurs le voient. La caméra 8 peut être autorisée à ces conditions.

La caméra 9 filme le guichet des éducateurs, à l'exclusion des bureaux des collaborateurs⁴ et les armoires qui doivent être floutées/ne doivent pas être filmées. Conformément aux indications de la requérante, il sera examiné la possibilité de mettre la caméra sur l'autre mur de sorte que ni les armoires, ni les casiers ne soient filmés. La vision en temps réel en permanence est possible pour autant qu'il y ait moins de deux collaborateurs. La caméra 9 peut être autorisée à ces conditions.

La caméra 10 se trouve au fond du couloir du premier étage (côté nord). Le but est de surveiller notamment qu'aucune agression ou dégradation du matériel n'ait lieu à l'étage où les résidents logent. À notre sens, la pose de caméras dans les couloirs semble disproportionnée et ne peut trouver sa justification dans les atteintes décrites par la requérante. Par ailleurs, dans la mesure où les caméras du Foyer Saint-Léonard sis à l'Avenue Général Guisan 9 à Fribourg ne peuvent filmer les couloirs : « Les caméras ne filment ni les extérieurs (hormis devant l'entrée et un passage de l'escalier de secours), ni les entrées des chambres des résidents, ni les wc-douches, ni les couloirs »⁵, il convient de ne pas autoriser la caméra 10.

Les caméras 11-12 forment ensemble une caméra double qui se trouve au milieu du couloir du premier étage. Par souci de clarté, il convient de préciser que la caméra 11 filme le couloir ainsi que l'armoire dans laquelle se situe le serveur, alors que la caméra 12 filme le couloir ainsi que la porte de secours. Elles ne doivent permettre de filmer ni l'intérieur des chambres, ni les trois entrées des sanitaires, ni le couloir. Dans la mesure où la caméra 11 permet de filmer l'armoire dans laquelle se situe le serveur, elle peut être utilisée pour autant qu'elle ne filme que celle-ci. Elle ne doit pas

³ Cf. aussi l'article 102e^{bis} de la loi du 26 juin 1998 sur l'asile (LAsi ; RS 142.31) et l'article 17 alinéa 2 de l'ordonnance du 11 août 1999 sur l'asile relative à la procédure (OA 1 ; RS 142.311), dont on peut s'inspirer ici.

⁴ Cf. aussi art. 102e^{bis} LAsi et art. 17 al. 2 OA 1, dont on peut s'inspirer ici.

⁵ Préavis du 25 avril 2024 concernant une demande d'autorisation de modification de l'installation d'un système de vidéosurveillance avec enregistrement, Foyer Saint Léonard à Fribourg, p. 3, ch. 3 et procès-verbal de la vision locale du 19 avril 2024, p. 5.



permettre de voir l'intérieur des pièces privées (chambres, toilettes, etc.) à l'image de ce qui prévaut en matière de vidéosurveillance dans les centres fédéraux et dans les hébergements situés dans les aéroports dans le cadre de la procédure d'asile⁶, ni les couloirs, conformément à la décision rendue pour le Foyer St. Léonard I (cf. caméra 10 ci-dessus). La vision en temps réel en permanence est prévue. Pour autant que la vidéosurveillance remplisse ces conditions, la caméra 11 peut être autorisée à ces conditions. Néanmoins, pour les mêmes raisons que celles énumérées en rapport avec la caméra 10, la caméra 12 ne peut être autorisée, et ce d'autant plus que la sortie de secours fait déjà l'objet du champ de vision de la caméra 14.

La caméra 13 se trouve au fond du couloir du premier étage (côté sud). Pour les mêmes raisons que celles figurant sous les caméras 10, 11 et 12, la caméra 13 ne peut pas être autorisée.

La caméra 14 se trouve au premier étage et filme tant l'ascenseur que la sortie de secours. Elle sert à surveiller le passage et à veiller à ce qu'aucune personne non autorisée ne puisse s'introduire à l'étage où se trouvent les requérants d'asile. Conformément au procès-verbal, la caméra doit être placée de telle sorte que son champ de vision corresponde à l'image figurant dans la demande d'autorisation accompagnée de l'emplacement des caméras. La vision en temps réel en permanence est prévue. La caméra 14 peut être autorisée à ces conditions.

L'Annexe du RU relative aux différentes caméras nécessite d'être modifiée et complétée, afin de garantir une uniformité entre le procès-verbal et ce qui a été convenu avec la requérante, et le RU. De plus, les caméras non autorisées sont à supprimer :

- La marque de la caméra 1 doit être modifiée en faveur de l'inscription suivante : _____
- La marque de la caméra 3 doit être modifiée en faveur de l'inscription suivante : _____
- Pour les caméras 1, 3, 11 et 14, il convient de supprimer l'exigence « si moins de deux collaborateurs sur le site » et la formulation suivante est conseillée : en tout temps.

4. Enregistrement et stockage des données : selon les indications de la requérante, l'enregistrement de l'ensemble des données se fait sur place sur un serveur se situant au premier étage du foyer. L'armoire dans lequel se situe le serveur est fermée à clé. De plus, le système est câblé et l'accès au serveur est protégé par code d'accès. Les codes sont cryptés. Par ailleurs, les images sont uniquement sauvegardées sur le serveur local. Les systèmes informatiques de vidéosurveillance sont séparés du système informatique ORS. Les articles 18 et suivants LPrD doivent être respectés (sous-traitance).

Les données enregistrées sont automatiquement détruites après 30 jours. En cas

⁶ Cf. aussi art. 102e^{bis} LAsi et art. 17 al. 2 OA 1, dont on peut s'inspirer ici.



d'atteinte avérée aux personnes ou aux biens, les données enregistrées sont extraites sur un support informatique et détruites après 100 jours maximum, sous réserve de leur transmission à une autorité judiciaire ou à la Police cantonale à des fins d'enquête. Un protocole de destruction est conservé (art. 4 ch. 4 RU).

5. Mesures de sécurité (art. 5 RU) : la requérante doit s'assurer par contrat que les mesures de sécurité selon les art. 18 et suivants LPrD sont respectées par le fournisseur en charge de l'exploitation, la maintenant et le renouvellement de l'installation (notamment de prévoir un système de traçage ou journalisation, une clause de confidentialité, respectivement une obligation de confidentialité du fournisseur, de limiter l'accès aux données par le fournisseur aux seules raisons techniques et de se réserver le droit de contrôle/d'audit). L'article 8 chiffre 2 RU prévoit que le contrat y sera annexé, ainsi qu'une clause de confidentialité. Le transfert et le stockage des données sont chiffrés (art. 5 ch. 5 RU).
6. Le profilage ou data analytics etc. : ne sont pas prévus par la LVid, l'ATPrDM considère que sous l'angle de la proportionnalité, ces technologies ne peuvent pas être admises. Le RU les exclut d'ailleurs (art. 4 ch. 8 RU).
7. Signalement adéquat du système : le système doit être signalé de manière adéquate (art. 4 al. 1 let. b LVid), par exemple par un pictogramme, et le responsable du système doit être mentionné (art. 7 RU).
8. Déclaration de fichier : conformément aux articles 38 et suivants LPrD, les fichiers doivent être déclarés à l'ATPrDM avant leur ouverture.
9. Visionnement des images et vision en temps réel : les images sont visionnées en cas d'atteinte par le responsable du secteur Foyers d'ORS Fribourg (membre du Comité de Direction), le responsable de foyer et son adjoint. L'identité de ces personnes est consignée par l'organe responsable et actualisée en cas de remplacement (art. 2 ch. 2 RU).

Pour les caméras filmant les accès – à savoir l'entrée et la porte de sortie arrière –, le couloir du premier étage ainsi que l'ascenseur et la sortie de secours du premier étage (caméras 1, 3, 10, 11, 12, 13 et 14), la vision en temps réel est possible pour les collaborateurs d'ORS (art. 2 ch. 3 RU). Pour les caméras 4, 5, 6, 7, 8 et 9, la vision en temps réel est possible, uniquement s'il y a moins de 2 collaborateurs (art. 2 ch. 3 RU).

Les accès se font par mot de passe (autorisation personnelle), régulièrement modifié. Une double authentification est recommandée (art. 5 ch. 1 RU). Les activités sont répertoriées et enregistrées à des fins de contrôle et/ou de reconstitution (art. 5 ch. 2 RU).

IV. Conclusion

L’Autorité cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation émet le préavis suivant concernant la requête d’installation de vidéosurveillance avec enregistrement de la Société ORS Service AG à l’Avenue Général Guisan 1 à Fribourg, à l’extérieur et à l’intérieur du Foyer Saint Léonard II (Bâtiment 3), foyer cantonal pour requérants d’asile :

- un préavis **favorable** à la demande d’installation des **caméras 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11 et 14** selon le RU, c’est-à-dire 24h/24h. avec vision en temps réel pour les caméras filmant les accès – à savoir l’entrée et la porte de sortie arrière –, le couloir du premier étage ainsi que l’ascenseur et la sortie de secours du premier étage (caméras 1, 3, 11 et 14). La vision en temps réel est possible pour les collaborateurs d’ORS. Pour les caméras 4, 5, 6, 7, 8 et 9, la vision en temps réel est possible, uniquement s’il y a moins de 2 collaborateurs sur site.
- un préavis **défavorable** à la demande d’installation des **caméras 10, 12 et 13**.

aux conditions suivantes :

- a. Buts de la vidéosurveillance : l’installation d’une vidéosurveillance a pour but la prévention des atteintes aux personnes et aux biens ainsi que de contribuer à la poursuite et la répression des infractions, comme prévu par le RU (art. 3 al. 1 LVid et art. 1 ch. 2 RU).
- b. Vision en temps réel des caméras : l’annexe relative aux différentes caméras est modifiée et complétée selon proposition (ch. 3 p. 6).
- c. Angle de vue des caméras : les caméras filment les angles de vue selon ce qui a été convenu dans le procès-verbal de la vision locale. La caméra 11 filme uniquement l’accès au serveur et non pas le couloir (ch. 3 p. 5-6).
- d. Sécurité des données : la sécurité des données est à respecter selon les considérants et conformément au RU.
- e. Externalisation : les exigences des articles 18 et suivants LPrD sont à respecter pour la sous-traitance.
- f. Data analytics : l’analyse des données et le profilage sont interdits, conformément au RU.
- g. Un signalement adéquat aux abords de la zone surveillée doit être apposé, selon RU. Les mesures devront être expliquées aux résidents, conformément à la demande d’autorisation d’installer un système de vidéosurveillance avec enregistrement.
- h. Déclaration de l’activité de traitement : conformément aux articles 38 et suivants LPrD.

V. Remarques

- Les dispositions légales pertinentes doivent être respectées, notamment celles en matière de protection des données.
- Toute modification de l'installation et/ou de son but devra être annoncée et l'ATPrDM se réserve le droit de modifier son préavis (art. 5 al. 3 Ovid).
- La procédure en cas de violation ou de risque de violation des prescriptions sur la protection des données est réservée (art. 56 ss LPrD).
- Le présent préavis sera publié.

Martine Stoffel
Préposée cantonale à la transparence et à la protection des données

Annexes

—
Dossier en retour
Formulaire de demande signé