



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 2017-LV-10/14

**PRÉAVIS**  
**du 29 mai 2018**

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

**Extension du système de vidéosurveillance avec enregistrement  
sis au Foyer de la Rosière, Chemin de la Rosière 3, 1772 Grolley**

**p.a. ORS Service AG, Route du Petit-Moncor 1A, 1752 Villars-sur-Glâne**

**I. Généralités**

Vu

- les art. 12, 24 et 38 de la Constitution du 16 mai 2004 du canton de Fribourg (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) ;
- le Concept de sécurité pour les foyers d'accueil pour requérants d'asile dans le canton de Fribourg de mai 2016 ;
- le Préavis du 10 janvier 2017 de l'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données (2016-LV-12) ;
- la Décision du 18 janvier 2017 de la Préfecture de la Sarine,

l'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données (ATPrD) formule le présent préavis concernant la requête d'ORS Service AG visant à l'extension de son système de vidéosurveillance avec enregistrement sis au Foyer de la Rosière à Grolley.

Le 10 janvier 2017, l'ATPrD a émis un préavis favorable assorti de conditions à la demande d'autorisation d'installer 4 caméras capturant des images de l'entrée principale du Foyer à l'extérieur et à l'intérieur donnant une vue sur la porte d'entrée, la porte du réfectoire et la porte du bureau, de la sortie de secours donnant à l'arrière du Foyer ainsi que de l'entrée de l'annexe extérieure. Par décision du 18 janvier 2017, le Lieutenant de préfet de la Sarine a autorisé ladite installation, autorisation qui est subordonnée au respect des conditions légales et réglementaires, notamment celles émises par l'ATPrD.

Ce préavis se base sur les demandes d'extension des 2 et 26 octobre 2017 d'ORS Service AG, transmis par la Préfecture de la Sarine par courriers des 16 octobre et 6 novembre 2017 ainsi que sur le courrier du 8 novembre 2017 d'ORS Service AG complétant les demandes d'extension. Il ressort de ce dernier qu'un Concept de sécurité cantonal établi en collaboration avec la Police cantonale et validé par le Conseil d'Etat prévoit l'installation de caméras de vidéosurveillance dans les foyers destinés à l'accueil des requérants d'asile. Par courriel du 22 novembre 2017, la Préfecture de la Sarine transmet à l'ATPrD ledit Concept de sécurité.

Les 2 et 26 octobre 2017, ORS Service AG a déposé deux demandes d'extension du système de vidéosurveillance avec enregistrement sis au Foyer de la Rosière à Grolley. La première requête a pour objet l'installation de deux caméras supplémentaires, une dans le réfectoire et l'autre dans la cuisine du Foyer. La seconde requête traite de l'installation d'une caméra dans l'annexe du Foyer, au fitness. Afin d'avoir une vue globale, l'ATPrD regroupe et examine les deux demandes d'extension dans le présent préavis.

Le numéro postal d'acheminement mentionné à l'article 1 chiffre 1 du Règlement d'utilisation doit être corrigé.

## **II. Analyse des extensions du système de vidéosurveillance (art. 6 al.2 LVid)**

Afin de faciliter le suivi de la surveillance des installations, le Préfet doit être informé des modifications qui leur sont apportées. A cette occasion, il vérifie si un réexamen de l'autorisation est nécessaire (art. 6 al. 2 LVid et le Message n°202 du Conseil d'Etat du 6 juillet 2010 accompagnant le projet de loi sur la vidéosurveillance, p. 4).

La question d'effectuer un réexamen de l'autorisation se pose, notamment dans la mesure où ORS Service AG souhaite installer 3 caméras supplémentaires au Foyer de la Rosière.

Il est relevé que le Concept de sécurité pour les foyers d'accueil pour requérants d'asile dans le canton de Fribourg date de mai 2016, de sorte qu'il était déjà en vigueur lors du Préavis du 10 janvier 2017. Ce dernier mentionne que, lors d'afflux important de requérants d'asile en Suisse, il a été constaté qu'il était difficile pour le personnel d'ORS Service AG, mandaté par l'Etat de Fribourg pour l'accueil, l'hébergement, l'encadrement des requérants d'asile, de faire respecter les règlements de maison et de garantir le bon fonctionnement des différentes structures d'accueil cantonales. Il est ainsi arrivé qu'une partie de ce personnel subisse des insultes, des menaces, ou soit confronté à des bagarres entre résidents, mais également comme victime. Dans certains foyers, une forme d'occupation illégale des chambres s'est parfois installée (squatter). Les moyens de contrainte mis en place pour tenter de limiter les débordements sont limités (retenues financières – interdiction momentanée de foyer – transferts – etc.), malgré une très bonne collaboration entre les services concernés, soit le Service de l'action sociale (SASoc), le Service de la population et des migrants (SPoMi), la Police cantonale et ORS Service AG. Suite à ces différents constats, un audit des structures d'accueil par la Police cantonale a permis de mettre en exergue certaines faiblesses dans le domaine de la sécurité, soit au niveau des infrastructures, soit au niveau de l'organisation (effectif – appui – moyens). D'entente avec les responsables d'ORS Service AG, il a été décidé de proposer au SASoc différentes mesures d'améliorations inhérentes aux bâtiments ainsi que la création de ce Concept de sécurité cantonal.

En outre, nous précisons qu'ORS Service AG justifie l'installation des 3 nouvelles caméras de vidéosurveillance par le fait que cela a été établi dans le Concept de sécurité. Or, ce dernier mentionne uniquement que « la surveillance vidéo est toujours un moyen supplémentaire utilisable dans le cadre d'enquêtes de police, suite à la commission de délits ou d'infractions graves ». Ainsi, la justification n'est pas déterminante, de sorte que l'ATPrD va analyser la demande d'extension en tenant compte des principes légaux, notamment celui de la proportionnalité, et du cadre spécial des foyers d'accueil pour requérants d'asile.

Le but du présent préavis est de vérifier la licéité des extensions sollicitées au système de vidéosurveillance installé au Foyer de la Rosière. Ce dernier entre pleinement dans le champ d'application de la LVID dans la mesure où c'est un lieu affecté à l'administration et ouvert au public. Nous examinons d'abord l'analyse des risques (cf. chap. III), 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. IV, ch. 1 à 6).

Dans la mesure où il s'agit d'un système de vidéosurveillance avec enregistrement sur un même site, seul un Règlement d'utilisation complet doit être établi et, le cas échéant, modifié pour l'ensemble des caméras installées in situ.

### **III. 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 identique à celui du Préavis du 10 janvier 2017 « de prévenir des atteintes aux résidents du Foyer et au personnel d'encadrement et permettra d'observer l'entrée du Foyer, de prévenir des dégâts aux biens. En cas d'infractions, il contribuera à l'identification des personnes impliquées » (cf. art. 1 ch. 3 du Règlement d'utilisation).

Il s'agira d'adapter le but à l'ensemble du site à savoir [...] permettra d'observer l'entrée principale intérieure et extérieure, la sortie de secours, l'entrée de l'annexe du Foyer, le fitness, le réfectoire ainsi que la cuisine du Foyer [...].

##### **1.1 Quant à l'analyse des risques**

Le dossier ne mentionne aucun risque supplémentaire par rapport au Préavis du 10 janvier 2017.

##### **1.2 Quant aux moyens**

ORS Service AG n'indique aucun moyen supplémentaire mis en place afin de limiter les atteintes aux biens et aux personnes.

##### **1.3 Quant au but**

Le but demeure inchangé.

## IV. 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).

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, il faut renoncer à la vidéosurveillance si d'autres mesures moins invasives s'avèrent suffisantes et praticables (cf. Aide-mémoire d'avril 2005 concernant la surveillance vidéo effectuée par des organes publics cantonaux et communaux dans les lieux et bâtiments publics, ch. 4. 2 ; Arrêt TC FR 601 2016 127 du 18 mai 2017 consid. 3b). Il ressort du Concept de sécurité que selon le niveau du climat général et des incidents, des agents de sécurité privés peuvent être mandatés et des passages réguliers de la Police cantonale (y compris la nuit et les week-ends) peuvent être organisés. En l'état, on peut dès lors admettre que l'installation de caméras au Foyer doit être considérée comme une mesure auxiliaire au processus mis en place par le Concept de sécurité.

Pour être proportionnée, 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 (FLÜCKIGER/AUER, op. cit., p. 938). 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. Le principe de 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). En l'espèce, une vidéosurveillance de tout le Foyer n'est pas nécessaire. L'installation de caméras uniquement aux endroits stratégiques est suffisante. En outre, la présence régulière du personnel et des passages et contacts habituels des agents de police doit également limiter les atteintes.

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 comportements 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).

Au vu de ce qui précède, chaque caméra supplémentaire sollicitée sera analysée sous l'angle de la proportionnalité. Pour que les caméras du réfectoire, de la cuisine et du fitness soient conformes au principe de la proportionnalité, une **vidéosurveillance avec enregistrement simple**, dont l'enregistrement est effacé automatiquement après une brève durée, n'est pas doublé d'un suivi en

temps réel en salle de contrôle et est visionné ainsi qu'utilisé uniquement en cas d'atteintes avérées, est largement suffisante.

Enfin, 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)**

Des documents à disposition, il ressort que le signalement est prévu (cf. art. 1 ch. 5 du Règlement d'utilisation). Toutefois, une information doit être prévue à chaque caméra.

### **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 du Règlement d'utilisation).

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

Des informations à disposition, il ressort que les personnes autorisées à consulter les données enregistrées par le système de vidéosurveillance ne sont pas les mêmes dans le Règlement d'utilisation de la demande initiale que dans celui de ces deux demandes d'extension. Ainsi, comme mentionné ci-dessus, un Règlement d'utilisation unique pour le système de vidéosurveillance du Foyer de la Rosière doit être établi, mentionnant ainsi toutes les caméras installées. En cas de modification ou d'extension du système de vidéosurveillance, ce Règlement d'utilisation sera mis à jour. L'ATPrD relève ainsi que, dans le cas d'espèce, un changement de personne a été effectué sans demande de modification soumise aux autorités compétentes. Ainsi, il s'agira d'établir un Règlement d'utilisation complet pour et à jour pour l'ensemble du système de vidéosurveillance.

S'agissant des mesures de sécurité (art. 5 du Règlement d'utilisation), l'ATPrD relève que tous les enregistrements sont des données sensibles au sens de l'article 3 lettre c LPRD, de sorte que des conditions plus strictes doivent être appliquées. En outre, aucun accès à distance (réseaux sans fils ou Internet) n'est possible. Cela signifie que les images ne peuvent être visualisées par le biais d'Internet ou d'un smartphone (art. 5 ch. 4 Règlement d'utilisation). L'article 5 chiffre 4 in fine dispose que le système de stockage des données est protégé dans un lieu adéquat et non-accessible aux personnes non-autorisées. L'ATPrD part du principe que les enregistrements sont stockés et hébergés au sein d'ORS Service AG, en Suisse. En cas d'externalisation (outsourcing), les conditions strictes doivent être réglées dans un contrat, dont une copie doit nous être soumise pour analyse et approbation.

Enfin, il ressort de l'article 6 lettre a chiffre 1 que Securiton SA effectue les contrôles techniques de l'installation ainsi que le contrôle du respect des mesures de sécurité. L'ATPrD est d'avis que cette dernière ne doit pas avoir accès aux enregistrements et aux données d'ORS Service AG. En effet, les enregistrements doivent être chiffrés au niveau de la transmission et du stockage. L'organe responsable doit être le seul à détenir la clé de chiffrement. De plus, la maintenance ne pourra être effectuée à distance.

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

La durée de conservation prévue est conforme avec la législation en vigueur (cf. art. 4 du Règlement d'utilisation).

## V. Conclusion

Dans le cadre des **demandes d'extension du système de vidéosurveillance avec enregistrement sis au Foyer de la Rosière**, Chemin de la Rosière 3, 1772 Grolley

par

**ORS Service AG**, Route du Petit-Moncor 1A, 1752 Villars-sur-Glâne,

l'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données émet un **préavis favorable** pour l'installation de 3 caméras supplémentaires capturant des images du réfectoire, de la cuisine et du fitness, **aux conditions suivantes** :

- a. *proportionnalité* : afin de limiter l'atteinte aux droits de la personnalité à ce qui est strictement nécessaire, l'utilisation des caméras sera limitée à ce qui est nécessaire, soit à un dispositif de vidéosurveillance avec enregistrement simple pas doublé d'un suivi en temps réel et visionné ainsi que utilisé uniquement en cas d'atteintes avérées; toute fonctionnalité permettant d'émettre et/ou d'enregistrer des sons ne doit pas être utilisée.
- b. *sécurité des données* : un Règlement d'utilisation unique, complet et mis à jour doit être établi pour l'ensemble des caméras du site du Foyer de la Rosière ; les personnes autorisées à consulter les données enregistrées doivent être les mêmes pour toutes les caméras. En cas de modification de ces personnes, une demande doit être faite auprès des autorités compétentes. Des conditions strictes de sécurité doivent être appliquées dans la mesure où il s'agit que de données sensibles ; aucun accès à distance n'est possible ; les enregistrements sont stockés et hébergés auprès d'ORS Service AG, en Suisse ; en cas d'externalisation, le contrat de sous-traitance devra être approuvé par l'ATPrD ; les enregistrements doivent être chiffrés au niveau de la transmission et du stockage ; ORS Service AG doit être le seul à détenir la clé de chiffrement ; la maintenance par Securiton AG ne pourra être effectuée à distance.

## V. Remarques

- > **Le requérant est rendu attentif que s'il filme ses employés, il est soumis aux règles de la Loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (RS 235.1 ; LPD). Nous renvoyons le requérant à la prise de position du Préposé fédéral sur le sujet (<http://www.edoeb.admin.ch/datenschutz/00625/00729/01003/index.html?lang=fr>), de laquelle il ressort notamment que les caméras vidéo doivent être orientées et cadrées de sorte que le personnel de vente ne soit pas constamment filmé et que l'orientation et les réglages de ces dernières doivent donc faire l'objet d'une discussion avec les employés afin que ces derniers connaissent les zones filmées.**
- > 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**

—

- formulaires des demandes d'autorisation et Règlement d'utilisation
- dossier en retour