



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Autorité cantonale de la transparence, de la
protection des données et de la médiation ATPrDM
Kantonale Behörde für Öffentlichkeit, Datenschutz
und Mediation ÖDSMB

La Commission

Rue des Chanoines 2, 1700 Fribourg

T +41 26 322 50 08
www.fr.ch/atprdm

Réf. : LS/AL/MS 2024-PrD-141

Fribourg, le 14 janvier 2025

Décision du 14 janvier 2025 au sens de l'article 58 de la loi sur la protection des données (LPrD) concernant le traitement de données prévu à l'article 6 du règlement d'utilisation d'un système de vidéosurveillance avec enregistrement du 5 février 2024 de la commune de Hauterive FR, rendue à l'intention de la commune de Hauterive FR, Route de Posieux 4, 1730 Ecuwillens

La Commission cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation

dans l'affaire

concernant l'installation d'un système de vidéosurveillance avec enregistrement de la commune de Hauterive FR

Vu

la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (ci-après : Cst. FR ; RSF 10.1) ;
la loi cantonale du 12 octobre 2023 sur la protection des données (ci-après : LPrD ; RSF 17.1) ;
la loi cantonale du 7 décembre 2010 sur la vidéosurveillance (ci-après : LVid ; RSF 17.3) ;
l'ordonnance cantonale du 23 août 2011 sur la vidéosurveillance (ci-après : OVid ; RSF 17.31) ;
le code de procédure et de juridiction administrative du 23 mai 1991 (ci-après : CPJA ; RSF 150.1) ;
la loi d'application du code pénal du 6 octobre 2006 du canton de Fribourg (ci-après : LACP ; RSF 31.1) ;
le règlement de police de la commune de Hauterive FR du 5 mai 2010 ;
le préavis du 29 juin 2023 de l'Autorité cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation (réf. : MS 2022-LV-15) (ci-après : l'ATPrDM) ;
la décision du 10 janvier 2024 de la Préfecture de la Sarine (ci-après : la Préfecture) ;
la recommandation du 30 janvier 2024 de l'ATPrDM (réf. : MS 2024-PrD-58) ; et

la recommandation du 29 août 2024 de l'ATPrDM (réf. : MS 2024-PrD-241) ;

Considérant :

En fait

A. Par demande déposée le 14 octobre 2022 auprès de la Préfecture, la commune de Hauterive FR (ci-après : la Commune) a requis l'autorisation d'installer un système de vidéosurveillance avec enregistrement aux abords de l'école de Posieux, soit à la route de l'École 14, à Posieux, et aux abords du bâtiment édilitaire à Ecuwillens, soit à la route de l'Aérodrome 6, à Ecuwillens.

B. Le 2 novembre 2023, conformément à l'article 5 alinéa 2 LVid, la Préfecture a invité l'ATPrDM à lui fournir un préavis sur la demande du 14 octobre 2022.

C. Par courrier adressé le 22 novembre 2022 à la Préfecture, la Commune a restreint sa demande du 14 octobre 2022 dans le sens où elle a décidé de retirer sa requête concernant le bâtiment de l'édilité, mais a cependant augmenté le nombre de caméras pour la surveillance de l'école à Posieux.

D. Le 14 avril 2023, une vision locale a eu lieu en présence de la Commune, de la Préfecture et de la préposée cantonale à la transparence et à la protection des données (ci-après : la préposée). La Préfecture a établi un procès-verbal duquel il ressort notamment que la Commune devra modifier et adapter son projet de règlement d'utilisation (ci-après : RU) sur différents points.

E. Par courrier du 20 juin 2023, la Commune a transmis à l'ATPrDM des compléments d'informations concernant sa demande et son projet de RU adapté. Selon l'analyse des risques de la Commune, des actes d'incivilité se produisent fréquemment sur le périmètre du bâtiment scolaire : dépôt de déchets, consommation d'alcool, de cigarettes, voire de stupéfiants, dommages à la propriété (dégâts aux stores, feu bouté aux poubelles, vitre brisée, etc.), tapages diurne et nocturne. Il s'agit également de parer aux scènes de rodéo, d'assurer la tranquillité et la sécurité pour les habitants du quartier.

F. Par préavis du 29 juin 2023, la préposée a préavisé favorablement la demande d'installation de six caméras sous conditions, et défavorablement l'installation de deux caméras. Elle a relevé que le but de l'installation tel qu'il figure dans le RU doit être modifié pour être conforme à la LVid.

G. Par décision du 10 janvier 2024, la Préfecture a autorisé l'installation du système de vidéosurveillance de huit caméras (art. 5 al. 1 et 2 LVid) et approuvé le RU de cette installation de vidéosurveillance avec enregistrement.

H. Le 30 janvier 2024, la préposée a rendu une recommandation à l'intention de la Préfecture, avec copie à la Commune, concernant sa décision du 10 janvier 2024 autorisant la Commune d'installer un système de vidéosurveillance avec enregistrement.

Dans cette recommandation, la préposée a relevé que le renvoi au règlement communal de police contenu dans le RU n'est pas conforme à la loi dès lors que ce règlement communal de police prévoit des buts bien plus larges que ceux autorisés par la LVid. Elle a également relevé que le règlement communal de police était susceptible d'être modifié par la Commune en tout temps pour y ajouter d'autres buts non couverts par la LVid.

Elle a également indiqué que l'installation de huit caméras autour de l'école violait le principe de proportionnalité. Elle a précisé que sept caméras étaient suffisantes pour atteindre les buts de protection légitime.

La préposée a recommandé à la Préfecture de prendre des mesures pour rendre sa décision du 10 janvier 2024 conforme à la législation d'ici au 10 mars 2024.

I. Le 6 mars 2024, la Préfecture n'a pas donné suite à la recommandation et a maintenu son autorisation d'installer le système de vidéosurveillance (8 caméras).

Selon l'article 1 chiffre 3 du RU, adapté après la recommandation :

« Ce système de vidéosurveillance vise à prévenir les atteintes aux personnes et aux biens ainsi qu'à garantir l'application de l'article 6 al. 1 du règlement de police communal adopté par l'assemblée communale le 5 mai 2010, et à contribuer à la poursuite et à la répression des infractions commises aux abords du bâtiment cités à l'article 1, alinéa 1. (...) »

J. La Commune a par la suite mis en opération le système de vidéosurveillance.

K. Conformément aux compétences de surveillance de l'ATPrDM, la préposée a transmis le 8 mars 2024 l'affaire à la Commission cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation (ci-après : la Commission) en l'invitant à rendre une décision au sens de l'article 58 LPrD (art. 57 al. 4 LPrD).

L. Par courriel du 2 avril 2024, la Commission a informé la Préfecture et la Commune qu'elle allait rendre une décision au sens de l'article 58 LPrD, et les a invitées à se déterminer.

M. Par courrier du 17 avril 2024, la Commune s'est déterminée et a conclu au maintien intégral de la décision d'approbation rendue par la Préfecture. À l'appui de sa conclusion, elle soutient que les conditions prévues à l'article 58 LPrD n'étaient pas remplies.

Par courrier du 2 mai 2024, la Préfecture a sollicité une prolongation de vingt jours du délai pour se déterminer et a requis l'accès à l'acte par lequel la préposée a transmis l'affaire à la Commission. Par courrier du 8 mai 2024, la Commission a transmis à la Commune et à la Préfecture l'acte requis et a imparti aux deux autorités un nouveau délai pour se déterminer.

Par courrier du 10 juin 2024, la Préfecture s'est déterminée. Elle a conclu principalement à ce que la Commission constate que la voie des articles 57 et 58 LPrD ne lui permettait pas de remettre en cause une autorisation préfectorale en matière de vidéosurveillance. Subsidiairement, elle a conclu à ce que la Commission invalide la procédure de décision en raison du vice de motivation, respectivement, de manque de clarté de la recommandation du 30 janvier 2024, et plus subsidiairement, à ce que la Commission constate que les buts fixés dans le RU respectent la LVid. Par courrier du même jour, la Commune a renoncé à se déterminer et renvoyé à l'ensemble du dossier ainsi qu'à sa prise de position du 17 avril 2024 dont elle a maintenu intégralement la teneur.

N. Par courrier du 24 juin 2024, la Commission a informé la Préfecture et la Commune qu'elle suspendait la procédure décisionnelle en cours, le temps que la préposée adresse sa recommandation à la Commune. Par courrier du même jour, la préposée a informé la Commune de son intention de lui adresser une recommandation correspondant à celle qu'elle avait adressée à la Préfecture et adaptée à l'état de l'affaire. Elle lui a imparti un délai pour se déterminer.

O. Le 9 juillet 2024, après un échange téléphonique entre la Commune et la préposée, la préposée a indiqué se tenir à disposition si la Commune souhaitait avoir une discussion. Le même jour, la Commune a invité la préposée à un échange avec le Conseil communal.

P. Le 15 juillet 2024, cet échange a eu lieu.

Par courrier du 18 juillet 2024, la Commune a informé la préposée qu'elle ne s'opposait pas à l'envoi de la recommandation.

Q. Le 29 août 2024, la préposée a rendu une recommandation à l'intention de la Commune, avec copie à la Préfecture, concernant la décision du 10 janvier 2024 de la Préfecture autorisant la commune d'installer un système de vidéosurveillance avec enregistrement.

R. Par courrier du 27 septembre 2024, la Commune s'est déterminée par rapport à la recommandation. Elle a maintenu intégralement sa prise de position, notamment celle du 17 avril 2024, et a rejeté la recommandation.

S. Par acte du 2 octobre 2024, la préposée a transmis l'affaire à la Commission pour qu'elle rende une décision (art. 57 al. 4 LPrD).

T. Par courrier du 8 octobre 2024, la Commission a informé la Préfecture et la Commune de la reprise de la procédure décisionnelle suspendue le 24 juin 2024. Elle leur a accordé un délai pour faire valoir des remarques supplémentaires.

U. Par courrier du 17 octobre 2024, la Commune a confirmé la prise de connaissance de la reprise de la procédure et a indiqué qu'elle n'avait pas de remarques supplémentaires à faire valoir que celles formulées précédemment.

La Préfecture n'a pas formulé d'autres remarques dans le délai imparti.

En droit

A. Sur la compétence de la Commission

1. En premier lieu, il s'agit de déterminer si la Commission dispose de la compétence pour prendre des mesures contre une installation d'un système de vidéosurveillance autorisée.

1.1 La Commission a une compétence de surveillance générale en matière de protection des données. Lorsqu'un organe soumis à la LPrD ne respecte pas des dispositions de protection des données, la Commission peut ordonner la suspension, la modification ou la cessation de tout ou partie du traitement ainsi que l'effacement ou la destruction de tout ou partie des données personnelles (art. 57 al. 2 LPrD). De surcroît, elle a la compétence dans certains cas de faire recours contre des décisions, soit celles qui concernent les droits de la personne concernée (art. 27 ss LPrD).

Les règles en matière de vidéosurveillance sont énoncées dans la législation y relative (art. 25 LPrD). La LVid fixe les conditions et les modalités particulières de cette vidéosurveillance ; pour le surplus, celle-ci est soumise à la législation sur la protection des données (art. 1 al. 2 LVid).

1.2 La Commune et la Préfecture font valoir que les compétences de surveillance de la Commission ne sont pas valables en l'espèce.

La compétence de surveillance générale de la Commission et la compétence de la Commission de faire recours contre des décisions dans certains cas ne s'excluent pas. La législation spéciale, à savoir la LVid, ne confère pas à la Commission la compétence de faire recours contre les décisions

rendues dans ce domaine. La Commission est néanmoins compétente pour exercer ses attributions de surveillance.

2. Reste à savoir si les règles générales de la procédure administrative confèrent la qualité pour recourir à l'ATPrDM.

2.1 D'après l'article 76 CPJA, a qualité pour recourir quiconque est atteint par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée et toute autre personne, organisation ou autorité à laquelle la loi reconnaît le droit de recourir.

La jurisprudence du Tribunal fédéral relative à l'article 89 LTF permet d'interpréter la teneur de l'article 76 CPJA. Une collectivité publique peut fonder son recours sur cette disposition dans deux situations : lorsqu'elle est atteinte de la même manière qu'un particulier dans sa situation juridique ou matérielle (notamment s'il s'agit de sauvegarder son patrimoine administratif ou financier), ou lorsqu'elle est touchée dans ses prérogatives de puissance publique (« in ihren hoheitlichen Befugnissen berührt ») et dispose d'un intérêt public propre digne de protection à l'annulation ou à la modification de l'acte attaqué (ATF 141 II 161 c. 2.1 et ATF 140 I 90 c. 1.2.2).

2.2 Ces conditions ne sont pas remplies : l'ATPrDM n'est pas touchée comme un particulier, et elle n'est pas non plus touchée dans ses prérogatives de puissance publique.

En conséquence, le régime d'intervention de l'ATPrDM contre les activités de traitement de données personnelles en matière de vidéosurveillance violant les dispositions sur la protection des données ne peut pas être fondé sur la voie du recours contre la décision de la Préfecture.

3. C'est dès lors la compétence générale de surveillance en matière de protection des données qui permet à la Commission d'intervenir, lorsqu'elle constate des violations des dispositions relatives à la protection des données (art. 57 ss LPrD).

La Commission est compétente pour adopter une décision à l'encontre de l'activité de traitement mise en œuvre par la Commune à travers l'installation d'un système de vidéosurveillance, et plus spécifiquement à l'encontre du RU litigieux.

B. Sur le fond

4. Sur le fond, il s'agit de déterminer si le RU dans sa teneur est conforme à la LVid et à la LPrD. Comme indiqué ci-dessus à la lettre J, la disposition litigieuse a la teneur suivante :

« Ce système de vidéosurveillance vise à prévenir les atteintes aux personnes et aux biens ainsi qu'à garantir l'application de l'article 6 al. 1 du règlement de police communal adopté par l'assemblée communale le 5 mai 2010, et à contribuer à la poursuite et à la répression des infractions commises aux abords du bâtiment cités à l'article 1, alinéa 1. »

Aux termes de l'article 5 LPrD, l'organe public n'est en droit de traiter des données personnelles que si une disposition légale le prévoit ou si l'accomplissement d'une tâche légale l'exige.

En l'espèce, la Commune fonde son traitement sur la LVid.

5. La LVid règle la vidéosurveillance de lieux publics. Par vidéosurveillance, on entend toute observation de personnes ou de biens effectuée au moyen de dispositifs techniques dans un but de surveillance (art. 1 al. 3 LVid). Les systèmes de vidéosurveillance sont accompagnés d'un RU, approuvé par la Préfecture.

En l'espèce, ce RU a été approuvé par la Préfecture dans sa décision du 10 janvier 2024.

5.1. Il ressort de ce RU modifié le 5 février 2024, et approuvé par la Préfecture, que l'installation « vise à prévenir les atteintes aux personnes et aux biens ainsi qu'à garantir l'application de l'article 6 al. 1 du règlement communal de police adopté par l'assemblée communale le 5 mai 2010 et à contribuer à la poursuite et à la répression des infractions commises aux abords du bâtiment cité à l'article 1, alinéa 1 (...) » (cf. art. 1 ch. 3 du RU ; courrier de la Préfecture du 6 mars 2024). Il contient ainsi un renvoi dynamique au règlement communal de police. En conséquence, la portée exacte du RU dépend de la teneur de l'article 6 alinéa 1 du règlement communal de police.

5.2. Or, les buts poursuivis par la vidéosurveillance sont expressément prévus par la loi, laquelle précise que des systèmes de vidéosurveillance peuvent être installés et exploités dans les lieux publics afin de **prévenir les atteintes aux personnes et aux biens** et de **contribuer à la poursuite et à la répression des infractions** (art. 3 al. 1 LVid).

Tout autre but poursuivi par la vidéosurveillance est ainsi contraire à l'article 3 alinéa 1 LVid.

5.3. Le but fixé dans le RU du 5 février 2024 suscite des critiques sur deux points (art. 1 ch. 3 du RU). Premièrement, il contrevient à la LVid en ce que l'article 1 chiffre 3 du RU prévoit que le système de vidéosurveillance vise entre autres à garantir l'application de l'article 6 alinéa 1 du règlement communal de police. Cette dernière disposition prévoit que toutes les activités pouvant troubler le repos de tiers sont interdites les dimanches et jours fériés, les autres jours entre 22.00 heures et 07.00 heures sauf autorisation communale.

Ce but dépasse le cadre fixé par l'article 3 alinéa 1 LVid. En effet, l'atteinte au repos de tiers ne constitue pas une atteinte aux personnes et aux biens et ne correspond pas nécessairement à une infraction pénale.

La Commune soutient que l'article 6 alinéa 1 du règlement communal de police constitue un simple rappel de l'article 12 alinéa 1 lettre a LCAP et que, par conséquent, la vidéosurveillance sollicitée contribuerait ainsi à la poursuite et à la répression des infractions (cf. courrier du 17 avril 2024 de la Commune, p. 2). La Commission ne partage pas cet avis. L'article 12 LACP vise des comportements plus restreints (désordre et tapage troublant la tranquillité publique) que l'article 6 alinéa 1 du règlement communal de police, qui englobe davantage de comportements : la tonte de gazon (qui correspond par ailleurs au comportement sanctionné par l'article 6 alinéa 2 du règlement communal de police), perçage de trou, déchargement de matériel lourd, aboiement de chien, bruit avec des outils etc. Ainsi, la vidéosurveillance vise à répondre à des objectifs plus larges que ceux prévus par la LVid.

C'est dans cette teneur que la Préfecture a approuvé ce règlement, dans son autorisation du 6 mars 2024. Les buts poursuivis par le traitement de données prévus par le RU ne sont dès lors pas couverts par la loi.

5.4. Secondement, le RU du 5 février 2024 prévoit un renvoi dynamique vers l'article 6 alinéa 1 du règlement communal de police (« garantir l'application de l'article 6 al. 1 du règlement communal de police »). Cela implique concrètement que le but du système de vidéosurveillance est déterminé par le contenu de cet article. Dans la mesure où cette disposition peut être révisée en tout temps, le but du système de vidéosurveillance devient ainsi évolutif. L'assemblée communale peut dès lors modifier les buts de la vidéosurveillance en place, sans qu'un préavis ne soit requis, ni rendu conformément à la LVid.

Le mécanisme de contrôle *ex ante* ressort sans équivoque des dispositions légales précitées. Il constitue le meilleur moyen de protéger les données de la population. Ce mécanisme de contrôle *ex*

ante a été voulu par le législateur. Le renvoi dynamique du RU contourne ainsi le mécanisme d'autorisation établi par la LVid.

5.5. L'article 1 alinéa 3 du RU du 5 février 2024 autorise ainsi des traitements de données contraires à la LVid et à la LPrD. Il doit être modifié pour être conforme à la LVid et à la LPrD. La suppression du renvoi dynamique permettrait de rendre le RU conforme aux législations pertinentes.

6. Aux termes de l'article 58 alinéa 1 LPrD, la Commission statue dans les affaires que le ou la préposé-e lui transmet conformément à l'article 57, alinéa 4.

Lorsqu'un organe soumis à la présente loi ne respecte pas des dispositions de protection des données, la Commission peut ordonner la suspension, la modification ou la cessation de tout ou partie du traitement, ainsi que l'effacement ou la destruction de tout ou partie des données personnelles (art. 58 al. 2 LPrD).

En l'espèce, il appert, au vu de ce qui précède, que l'utilisation de la vidéosurveillance effectuée en application de l'article 6 alinéa 1 du règlement communal de police constitue un traitement de données contraire à la LVid et à la LPrD.

Partant, la Commission ordonne à la Commune de cesser immédiatement le traitement de données issues de la vidéosurveillance effectuée en application de l'article 6 alinéa 1 du règlement communal de police.

Au besoin, il est précisé que la Commune est en droit de poursuivre le traitement des données ressortant de la vidéosurveillance aux fins prévues par la LVid.

La Commission invite par ailleurs la Commune à mettre le RU litigieux en conformité avec les dispositions de la LVid et de la LPrD.

7. Selon l'article 84 CPJA, le recours a effet suspensif. Sauf si la décision porte sur une prestation en argent, l'autorité inférieure peut retenir qu'un recours éventuel n'aura pas d'effet suspensif.

Dans la mesure où le traitement des données personnelles viole les droits fondamentaux de toute personne qui fréquente les lieux concernés, il existe un intérêt public prépondérant à l'exécution immédiate de la présente décision, par rapport à l'intérêt de la Commune d'effectuer le traitement des données de cette vidéosurveillance en application de l'article 6 alinéa 1 du règlement communal de police, les autres traitements étant au demeurant autorisés.

Il est ainsi justifié de retirer l'effet suspensif à cette décision.

8. La présente décision est publiée sous forme anonymisée afin de garantir la protection des données

[Dispositif à la page suivante]

Décide

1. La Commission ordonne à la Commune de Hauterive FR la cessation immédiate du traitement de données effectué en application de l'article 6 alinéa 1 du règlement communal de police adopté par l'assemblée communale le 5 mai 2010.
2. Elle précise que la Commune de Hauterive FR est en droit de poursuivre le traitement des données ressortant de la vidéosurveillance aux fins prévues par la loi cantonale du 7 décembre 2010 sur la vidéosurveillance ;
3. Elle invite la Commune de Hauterive FR à modifier l'article 3 de son Règlement d'utilisation du système de vidéosurveillance avec enregistrement en supprimant le renvoi à l'article 6 alinéa 1 du règlement communal de police adopté par l'assemblée communale le 5 mai 2010 ;
4. Elle retire l'effet suspensif à un éventuel recours contre la présente décision ;
5. Elle prononce la présente décision sans frais et sans allocation de dépens.

Laurent Schneuwly
Président

Voies de droit

—
La présente décision peut faire l'objet, dans les trente jours dès sa notification (art. 79 al. 1 CPJA), d'un recours auprès du Tribunal cantonal, section administrative, Rue des Augustins 3, Case postale 630, 1701 Fribourg (art. 114 CPJA).

Communication à

-
- a) Commune de Hauterive FR, Route de Posieux 4, 1730 Ecuwillens (par courrier recommandé)
 - b) Préfecture de la Sarine, Madame Lise-Marie Graden, Grand-Rue 51, case postale, 1701 Fribourg (copie sous pli simple)