



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-17

PRÉAVIS
du 9 février 2016

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

**Demande d'autorisation d'installation de vidéosurveillance avec enregistrement
sise à la Déchetterie communale, Chemin de la Grotte 14a, 1772 Grolley**

p.a Commune de Grolley, Route de l'Eglise 2, 1772 Grolley

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 (ATPrD) formule le présent préavis concernant la requête de la commune de Grolley visant à l'installation d'un système de vidéosurveillance avec enregistrement, sis à la Déchetterie communale, Chemin de la Grotte 14a, 1772 Grolley, comprenant deux caméras tube infrarouge haute résolution 2 MPX Full HD, éclairage infrarouge portée de 20 mètres, objectif varifocale 2.8 à 12mm, angle de vue de 99 à 33° avec une alimentation POE, sans zoom, communication par câble RJ45 blindé, fonctionnant 24 heures sur 24.

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 11 septembre 2014 et de son Règlement d'utilisation (Annexe 1), transmis par la Préfecture de la Sarine par courrier du 7 octobre 2014. Dans la mesure où une procédure était pendante devant le Tribunal cantonal fribourgeois concernant la pose de caméras dans une déchetterie communale, l'ATPrD a suspendu dite requête jusqu'au 20 août 2015, date de la décision. Par courrier du 16 septembre 2015, l'ATPrD a sollicité des informations complémentaires manquantes, auxquelles la commune de Grolley a répondu par lettre du 8 octobre 2015. Conformément à la demande de l'ATPrD, la commune de Grolley a

transmis, par courriel du 19 janvier 2016, une copie des plaintes relatives à des problèmes liés à la déchetterie.

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, les caméras captureront des images de la déchetterie communale. Cette dernière pouvant accueillir des personnes externes (usagers, familles, etc.) devient un lieu accessible au public, de sorte que le présent système de vidéosurveillance entre donc 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 « de surveiller la déchetterie communale et permettra d'observer d'éventuelle effraction ». (cf. art. 1 ch. 3 du Règlement d'utilisation). La formulation du but est trop générale et ne respecte pas l'art. 3 al. 1 LVid. En effet, il s'agira de la modifier en ce sens « a pour but de prévenir des atteintes au patrimoine communal et de contribuer à la poursuite et à la répression de ces infractions ».

Une analyse des risques, à la lumière du principe de la proportionnalité, figure au dossier. Elle est sommaire et en l'état, on peut déduire des éléments à notre disposition ce qui suit :

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. Il ressort du dossier que cette demande fait suite à de régulières déprédations et incivilités de la part des citoyens engendrant un surcoût à la collectivité. En effet, le tri des déchets n'est pas respecté, des déchets sont déposés à même le sol ou dans de faux containers. En outre, des ordonnances pénales communales ont été adressées aux personnes rendues coupables d'avoir jeté ou entreposé des déchets en dehors des installations d'élimination autorisées, conformément au Règlement communal relatif à la gestion des déchets.

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 atteintes au patrimoine communal, il semble que la vidéosurveillance soit un moyen efficace pour y parvenir. Toutefois, il semble que d'autres moyens, tels qu'une information par rapport à la bonne utilisation de la déchetterie communale, la mise en place de panneaux d'information, un éclairage amélioré, une sensibilisation

active des usagers par une présence aléatoire du personnel de la voirie et des patrouilles de contrôle permettraient également de limiter les risques d'atteinte, notamment de dissuader les dépôts et les matériaux interdits.

Il ressort des informations complémentaires communiquées par la Commune que cette dernière a déjà pris différentes mesures préventives afin de lutter contre ce phénomène et de sensibiliser les gens au respect du Règlement communal relatif à la gestion des déchets. Elle a limité l'accès dans le temps à la déchetterie en instaurant un horaire d'ouverture, mis en place un passage régulier du personnel communal dans la mesure où le bâtiment édilitaire est avoisinant et précisé les déchets admis ou non par des indications claires affichées sur tous les containers.

Ainsi, il est constaté que la commune de Grolley a essayé de limiter les risques d'atteinte, sans y parvenir. Il semble également que d'autres mesures n'ont pas été mises en place, telles qu'une amélioration de l'éclairage, un rappel des règles dans les journaux locaux ainsi que dans le journal d'information communal concernant les règles à suivre pour l'élimination des déchets ainsi qu'une augmentation des patrouilles et de la présence d'agents de sécurité ou de la police communale sur le site dans un but préventif et répressif. Cependant, au vu de la jurisprudence actuelle, les mesures entreprises par la Commune semblent suffisantes et économiquement supportables (cf. point III. 2 proportionnalité).

1.3 Quant au but

Comme mentionné au point II. 1, le but du présent système est «de surveiller la déchetterie communale et permettra d'observer d'éventuelle effraction». Aux termes de l'art. 3 al. 1 LVid, «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». Ces deux conditions, soit la prévention et la contribution à la poursuite et à la répression, doivent être interprétées comme des conditions cumulatives. Dans le cadre d'une déchetterie, le but de la surveillance est la prévention et la répression d'infractions comportant des atteintes aux biens (dommages à la propriété), surtout les éventuelles déprédations au matériel mis à disposition, ou à certains aspects de l'ordre public, tel que le dépôt illégal de déchets (cf. Arrêt du 20 août 2015 du Tribunal cantonal de Fribourg, 601 2014 46, consid. 2.b.cc). Dans la mesure où la loi n'admet l'installation et l'exploitation de systèmes de vidéosurveillance qu'à des fins de prévention des atteintes aux personnes et aux biens et de contribution à la poursuite et à la répression des infractions, les buts de respect des heures de fréquentation de la déchetterie et d'utilisation conforme aux instructions du matériel sont, selon la jurisprudence, manifestement contraires à la loi et ne peuvent être admis (cf. Arrêt du 20 août 2015 du Tribunal cantonal de Fribourg, op. cit. , consid. 3.a).

Du cas d'espèce, il ne ressort pas que le matériel communal de la déchetterie ait subi des déprédations. En effet, cette dernière est uniquement victime de dépôts illégaux de déchets. Comme mentionné ci-dessus, la Commune n'a pas pris toutes les mesures possibles moins radicales que la vidéosurveillance pour limiter les atteintes au matériel communal. Toutefois, il paraît envisageable que la vidéosurveillance permette de remplir le but poursuivi, à savoir la prévention et la répression d'infractions comportant des atteintes aux biens et à certains aspects de l'ordre public, et de les limiter. Il est rappelé que le contrôle du respect des horaires d'ouverture ou de la bonne utilisation du matériel ne saurait être observé au moyen de la vidéosurveillance, sans que l'on ne puisse constater une disproportion évidente entre le but poursuivi et le système de surveillance prôné. En outre, la

formulation du but de l'installation de vidéosurveillance visant à prévenir des atteintes au patrimoine communal et de contribuer à la poursuite et à la répression de ces infractions doit être précisée.

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. La surveillance au moyen d'enregistrements vidéo permet la constatation d'infractions en assurant la conservation des preuves et en permettant ainsi un taux d'élucidation élevé. Grâce à l'effet dissuasif qui y est lié, les infractions sont combattues dans un but de maintien de la sécurité et de l'ordre publics (cf. Arrêt du Tribunal cantonal de Fribourg, op. cit., consid. 2.b.cc). On peut dès lors admettre que l'installation d'une caméra à la déchetterie communale est apte à limiter les atteintes au patrimoine communal et peut comporter un effet dissuasif.

Sous l'angle de la nécessité, d'autres mesures moins incisives seraient théoriquement envisageables afin d'atteindre le même but de prévention et de répression des atteintes aux biens et autres infractions, telles qu'une surveillance constante de la déchetterie par des policiers ou des agents privés. L'ampleur des coûts, éléments à considérer pour évaluer la nécessité d'une mesure, doit cependant être prise en compte. Le Tribunal fédéral a ainsi jugé que si, pour être efficace, une mesure moins incisive entraîne des coûts excessifs, l'autorité peut opter pour une alternative portant davantage atteintes aux intérêts publics et privés opposés, sans pour autant violer le principe de proportionnalité (ATF 101 Ia 336 consid. 6). Or, il n'est pas douteux que la surveillance d'une déchetterie assurée par des agents représenterait globalement une atteinte moins importante aux droits des usagers de celle-ci, mais comporterait évidemment des coûts largement supérieurs à ceux de l'installation et de l'utilisation d'un système de vidéosurveillance (cf. Arrêt du Tribunal cantonal de Fribourg, op. cit., consid. 2.b.cc). Le Tribunal cantonal admet donc que des alternatives efficaces à la vidéosurveillance existent mais, en raison de leur coût, elles ne sauraient remettre en question la nécessité de cette mesure.

Quant à la proportionnalité au sens étroit, elle requiert que l'intérêt public à la prévention et à la répression d'infractions (déprédations, dépôt illégal de déchets, etc.) l'emporte sur l'intérêt privé au

respect des libertés personnelles des administrés. Le Tribunal cantonal admet, par principe, qu'il peut exister un intérêt public à l'installation de caméra afin de surveiller une déchetterie. Il s'agit là d'une mesure efficace, permettant d'assurer le respect des infrastructures publiques, à tout moment, sans peser excessivement sur les finances communales. Au reste, la vidéosurveillance employée en maints lieux publics, tels que des gares, des places, etc., permet dans ces cas de récolter des données bien plus sensibles – et en plus grande quantité – que celles pouvant généralement provenir de l'utilisation d'une déchetterie, surtout si, comme fréquemment, celles-ci se trouvent situées dans des endroits à l'écart. L'atteinte aux libertés des personnes paraît dès lors moins importante que celle que provoque la surveillance d'un centre-ville (cf. Arrêt du Tribunal cantonal de Fribourg, op. cit., consid. 2.b.cc). Dans le cas d'espèce, la déchetterie communale est située dans un endroit relativement isolé et dédié uniquement à la collecte de déchets, de sorte que les caméras envisagées ne devraient récolter que des informations limitées, relatives aux personnes s'y rendant. Certes, la vidéosurveillance ne vise que la prévention et la répression d'infractions contre des aspects de l'ordre public, ce qui, au regard de l'intérêt public, a un poids plus faible. Toutefois, 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.

Cela étant, le Tribunal cantonal est d'avis qu'il ne faut pas minimiser le fait qu'une vidéosurveillance porte atteinte aux droits fondamentaux des usagers d'une déchetterie, ceux-ci subissant une ingérence dans leur vie privée en étant exposés au risque d'un traitement non-autorisé des informations enregistrées qui les concernent. Le but de la surveillance d'une déchetterie est cependant limité puisqu'elle n'a en principe pas pour but de protéger des biens juridiques particulièrement important comme l'intégrité corporelle, sexuelle ou psychique, mais à – seulement – la prévention et la répression d'infractions comportant des atteintes aux biens ou à certains aspects de l'ordre public. Partant, dans la pesée des intérêts en présence, l'intérêt public doit être relativisé par rapport à celui qui justifie la vidéosurveillance d'autres lieux publics et, dans tous les cas, il convient de poser des exigences strictes quant aux conditions d'un tel système (cf. Arrêt du Tribunal cantonal de Fribourg, op. cit., consid. 2.b.cc).

Pour que le présent système soit conforme 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 de délits avérés, est largement suffisante.

Afin de réduire au maximum l'atteinte aux libertés des usagers causée par un système de vidéosurveillance, sans que son efficacité s'en trouve réduite, un système de floutage des images devrait être employé. En effet, un tel système brouille automatiquement les visages des personnes filmées, empêchant une reconnaissance immédiate de leur identité. En cas d'infractions avérées, le floutage peut être ponctuellement désactivé afin de dévoiler l'identité du responsable (cf. Arrêt du Tribunal cantonal de Fribourg, op. cit., consid. 3.b).

Par ailleurs, pour que l'atteinte aux libertés ne soit pas disproportionnée, il est indispensable que le champ des prises de vue soit identique aux images transmises lors de la présente demande et de veiller, au besoin par des moyens techniques de blocage, à ce que la caméra vidéo ne puisse être dirigée contre des immeubles ou des maisons privées sis à proximité de la déchetterie communale (cf. Alexandre Flückiger/Andreas Auer, op. cit., p. 940).

Au surplus, 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)

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. Ainsi, le Règlement d'utilisation devra être complété au sens de ce qui précède, en y ajoutant par exemple un ch. 5 à l'art. 1.

4. 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 disposition, que le but visé par le requérant, est *de surveiller la déchetterie communale et permettra d'observer d'éventuelle effraction*. Sous réserve de la modification de la formulation du but de l'installation, cette finalité paraît en adéquation avec l'exigence légale.

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

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 également de la façon suivante : par un code d'accès et par un mot de passe supérieur ». Aux termes 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). Selon les informations à notre disposition, la sécurité des données semble garantie par la sécurisation de l'accès par un mot de passe.

Par ailleurs, les données ne doivent être accessibles que par les personnes autorisées, comme cela est mentionné l'art. 2 ch. 2 du Règlement d'utilisation. Seules les personnes pour lesquelles un accès est nécessaire en raison de leur fonction peuvent figurer sur la liste des personnes autorisées.

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

En outre, nous relevons à l'art. 6 let. a ch. 1 du Règlement d'utilisation qu'en cas de panne, la télémaintenance peut s'effectuer via le réseau Internet. Or, la coopération technique à distance via Internet, à savoir par le biais d'une visualisation à distance du flux vidéo en temps réel ainsi que des images transmises par les caméras, n'est pas admissible. Le Règlement d'utilisation devra être modifié en ce sens.

Finalement, afin que le système de surveillance soit toujours conforme aux besoins et aux conditions légales, il serait nécessaire que le Conseil communal réévalue périodiquement ledit système (recommandé au moins tous les 5 ans), notamment au vu des progrès de la technologie.

6. 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 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). Toutefois, le Tribunal cantonal considère la durée de conservation des images bien trop longue. En effet, dans la mesure où le système de vidéosurveillance ne vise que la poursuite et la prévention d'infractions contre des biens, il est d'avis qu'il incombe aux autorités communales de s'informer régulièrement de l'état de la déchetterie communale pour consulter, ensuite, cas échéant, les images de vidéosurveillance, éventuellement identifier les auteurs de déprédations et procéder à des dénonciations (cf. Arrêt du Tribunal cantonal de Fribourg, op. cit., consid. 3.f). Partant, le Règlement d'utilisation devra être modifié dans le sens de ce qui précède.

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 à la Déchetterie communale, Chemin de la Grotte 14a, 1772 Grolley

par

la Commune de Grolley, Route de l'Eglise 2, 1772 Grolley, aux conditions suivantes :

- a. *but de l'installation* : la formulation du but est trop générale. En effet, elle devra être modifiée en ce sens « a pour but de prévenir des atteintes au patrimoine communal et de contribuer à la poursuite et à la répression de ces infractions ».
- b. *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 et sans enregistrement de sons ; un système de floutage des images devra être installé et le champ des prises de vue devra être identique à la présente demande.
- 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 forme de pictogramme. Le Règlement d'utilisation devra être complété au sens de ce qui précède, en y ajoutant par exemple le ch. 5 à l'art. 1.
- d. *sécurité des données* : le système de stockage des données doit être protégé dans un lieu adéquat et non-accessible à des personnes non-autorisées ; la télémaintenance via le réseau Internet en cas de panne n'est pas admissible de sorte que le Règlement d'utilisation devra être modifié en ce sens et il est nécessaire que le Conseil communal réévalue le système de surveillance tous les 5 ans afin qu'il soit conforme aux besoins et aux conditions légales.
- e. *destruction des images* : l'art. 6 du Règlement d'utilisation devra être modifié en ce sens qu'il incombe aux autorités communales de s'informer régulièrement de l'état de la déchetterie communale et en cas d'atteintes aux biens les images devront être effacées le plus rapidement possible, le délai de 100 jours n'est pas admissible.

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 par les organes publics, 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

—

- formulaires de demande d'autorisation d'installer un système de vidéosurveillance
- Règlement d'utilisation
- dossier en retour