



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

Préposée cantonale à la transparence et à la
protection des données

Rue des Chanoines 2, 1700 Fribourg

T +41 26 322 50 08

www.fr.ch/atprdm

Référence : NN/MS 2026-LV-6

PREAVIS du 13 avril 2026

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

Demande d'autorisation d'installation d'un système de vidéosurveillance avec enregistrement du Service de l'état civil et des naturalisations, aux guichets de l'Office de l'état civil de la Sarine, sis Rue de l'Abbé-Bovet 14, 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 (ci-après : l'ATPrDM) formule le présent préavis concernant la requête du 12 février 2026 du Service de l'état civil et des naturalisations (ci-après : le requérant) visant à l'installation d'un système de vidéosurveillance avec enregistrement aux guichets de l'Office de l'état civil de la Sarine, sis Rue de l'Abbé-Bovet 14, à Fribourg. Le 18 février 2026, la Préfecture de la Sarine (ci-après : la Préfecture) a demandé à l'ATPrDM de rendre son préavis.

Le 25 février 2026, l'ATPrDM a sollicité des compléments d'information. Divers échanges entre la Préfecture et l'ATPrDM ont eu lieu entre le 27 février et le 3 mars 2026

concernant les compléments demandés. Le 4 mars 2026, l'ATPrDM a sollicité une vision locale. Le 9 mars 2026, la Préfecture a invité le requérant et l'ATPrDM à une vision locale, qui s'est tenue le 25 mars 2026. Cette vision locale a fait l'objet d'un procès-verbal, transmis à l'ATPrDM le même jour. Le requérant a transmis des documents complémentaires le 27 mars 2026, notamment un Règlement d'utilisation de vidéosurveillance avec enregistrement (RU) adapté, les offres relatives à la caméra, à sa maintenance et aux services cloud ainsi que des précisions quant au fonctionnement du système de vidéosurveillance.

II. Faits

Le système de surveillance qui fait l'objet de ce préavis se trouve aux guichets de l'Office de l'état civil de la Sarine, sis Rue de l'Abbé-Bovet 14, à Fribourg.

Le système de vidéosurveillance comprend une caméra, de la marque AXIS, _____ (caméra dôme) varifocal 4 MP avec IR et deep learning, avec enregistrement sur carte SD et dans le cloud, et communication par câble.

L'installation fonctionne sur détection de mouvement durant les heures d'ouverture des guichets du requérant, sans vision en temps réel. La prise ou l'émission de sons et la fonction zoom, ainsi que l'utilisation de fonctionnalités permettant la reconnaissance faciale ou relevant de l'intelligence artificielle ne sont pas prévues.

Ce préavis se fonde sur les indications qui ressortent de la demande d'autorisation du 12 février 2026 d'installer un système de vidéosurveillance avec enregistrement, ainsi que sur les compléments transmis à l'ATPrDM le 27 mars 2026. La requête est accompagnée d'un Règlement d'utilisation (RU), du formulaire de la Préfecture y relatif et de la documentation du projet d'installation.

Le but de l'installation de vidéosurveillance est de prévenir les atteintes aux personnes présentes dans les locaux (personnel et administrés), ainsi que de contribuer à la poursuite et à la répression des infractions (art. 1 ch. 3 RU).

Selon l'analyse des risques du requérant, il est fréquent que des administrés adoptent un comportement agressif (p. ex. : insultes, menaces, coups portés aux vitres du guichet ainsi qu'à la porte d'accès aux bureaux) à l'égard du personnel, qui nécessite dans certains cas (environ 7 à 8 fois par an) l'intervention de la police. Deux plaintes pénales ont été déposées en lien avec ces comportements. À ce jour, aucun dommage matériel concret n'a été constaté. Toutefois, au vu des comportements précités, un risque d'atteinte ne peut être exclu.

Au niveau des mesures de prévention prises, le requérant indique qu'une directive ainsi qu'une procédure interne sont en vigueur depuis le 1^{er} novembre 2017. En outre, une demande d'installation d'une porte visant à garantir un chemin de fuite a été déposée.

Malgré ces mesures, des atteintes sont régulièrement signalées.

III. Considérants

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

Le but de la vidéosurveillance en question – tel qu'il est formulé à l'article 1 chiffre 3 RU – est de « [...] prévenir les atteintes aux personnes présentes dans les locaux (personnel et administrés), ainsi que de contribuer à la poursuite et à la répression des infractions ».

Le but de cette vidéosurveillance est conforme à la LVid. Toutefois, au vu des risques d'atteintes mentionnées ci-après, nous conseillons d'adapter le but afin d'inclure également la prévention des atteintes aux biens.

2. Analyse des risques : le formulaire de demande ainsi que le procès-verbal de la vision locale analysent les risques et détaillent les atteintes probables. Le requérant fait valoir l'existence d'atteintes répétées à l'encontre du personnel (p. ex. : menaces, insultes, coups portés contre les vitres du guichet et la porte d'accès aux bureaux, etc.). Il constate une augmentation des comportements agressifs de la part des administrés. Aucun dommage matériel n'a été constaté. Toutefois, le requérant fait valoir qu'au vu des éléments précités, un risque d'escalade des atteintes ne peut être exclu. Une demande d'installation d'une porte visant à garantir un chemin de fuite a été déposée afin de diminuer le risque d'atteinte.
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 plus fréquemment des actes de vandalisme et dans lesquels règne par conséquent un plus grand sentiment d'insécurité.

Le présent système prévoit 1 caméra, qui filme les guichets de l'Office de l'état civil de la Sarine. Elle permet de prévenir les atteintes aux personnes présentes dans cette zone, en particulier les comportements agressifs envers le personnel. La caméra peut être autorisée à condition qu'elle ne filme pas les collaborateurs dans leur espace de travail. Les éventuelles parties des bureaux sont à flouter ou à noircir, respectivement à masquer (p. ex. : avec une cloison de séparation et/ou un paravent, etc.). Par ailleurs, il convient de limiter, dans la mesure du possible, la zone de détection de mouvement de la caméra afin d'éviter son activation lors des déplacements des collaborateurs dans les bureaux situés derrière les guichets.

4. Enregistrement et stockage des données : selon le RU (art. 5 ch. 4), les images enregistrées et celles extraites doivent être stockées sur un support physique indépendant, sans accès à distance possible (réseaux sans fils ou internet). Néanmoins, sur la base des informations transmises par le requérant, les données enregistrées sont stockées en local, sur la carte SD fournie par Securiton SA placée dans la caméra, et la consultation des images se fera par une liaison Internet (au moyen d'un navigateur web) sur la plateforme cloud de l'entreprise Securiton SA (infra III/5). Dès lors, les données seront a priori accessibles à distance. Il convient d'adapter le RU sur ce point.

Les données enregistrées sont automatiquement détruites après 30 jours. En cas d'atteinte avérée aux personnes et 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. 5 RU). Le requérant précise toutefois que, pour l'instant, les données sont enregistrées 7 jours sur la carte SD ainsi que dans le cloud, où elles sont conservées encore 3 jours supplémentaires avant destruction.

5. Externalisation/Sous-traitance : selon indications du requérant, une externalisation est prévue dans le cadre de la consultation des images, qui se fera par une liaison Internet (au moyen d'un navigateur web) sur la plateforme cloud de l'entreprise Securiton SA. En outre, il apparaît que Securiton SA peut, si besoin, accéder aux images enregistrées, notamment en cas de dépannage à distance. Les conditions des articles 18 et suivants LPrD doivent être respectées, notamment un lieu de traitement, s'il est à l'étranger, qui garantit un niveau de protection des données adéquat ainsi que l'interdiction faite à un sous-traitant de sous-traiter à son tour un traitement sans l'autorisation du responsable de traitement. Il appartient au requérant de s'assurer par contrat que les mesures de sécurité prévues par les articles 18 et suivants LPrD sont respectées par le fournisseur (notamment de prévoir un système de traçage ou de journalisation, une clause de confidentialité, respectivement une obligation de confidentialité du fournisseur, en limitant l'accès aux données aux seules raisons techniques et de se réserver le droit de contrôle/d'audit). Le contrat en question a été transmis par le requérant à l'ATPrDM. Reste à prévoir une clause de confidentialité avec l'entreprise et les personnes de cette dernière en charge de la maintenance ou ayant accès aux images. De telles clauses sont à disposition sur le site Internet de l'ATPrDM : www.fr.ch/atprdm (protection des données, documentation et formulaires).

Selon l'article 9 RU des contrôles techniques du système de vidéosurveillance effectués par l'entreprise Securiton SA, sise à Alpenstrasse 20, à Zollikofen sont prévus (art. 9 let. a ch. 1 RU). Les contrôles techniques ont lieu tous les 12 mois (contrat de maintenance) sur le site et en présence d'une personne autorisée (cf. art. 2 ch. 2 RU), dans le but notamment de vérifier l'orientation de la caméra, le respect de sa programmation et sa signalisation (art. 9 let. a ch. 1 et 2 RU). Chaque contrôle fera l'objet d'un protocole dûment signé par le responsable de l'installation (art. 9 let. a ch. 3 RU).

6. Mesures de sécurité (art. 5 RU) : selon le RU, l'accès aux données n'est autorisé que pour les personnes autorisées (cf. art. 2 RU), qui nécessitent un accès en raison de leur fonction (art. 5 ch. 1 RU).

Les accès se font par mot de passe, régulièrement modifié (art. 5 ch. 1 RU). Une double authentification est recommandée (art. 5 ch. 1 RU). Les images ne peuvent être consultées qu'au moyen d'outils professionnels mis à disposition par l'Etat de Fribourg (art. 5 ch. 1 RU).

Toute activité effectuée sur le système ou sur une des applications informatiques sera automatiquement enregistrée et répertoriée à des fins de contrôle et/ou de reconstitution (art. 5 ch. 2 RU).

Le système de stockage et d'hébergement des données (et/ou la back-up) sont protégés en Suisse, dans un lieu fermé à clé et non accessible aux personnes non autorisées (art. 5 ch. 3 RU). Les images enregistrées et celles extraites doivent être stockées sur un support physique indépendant, sans accès à distance possible. Seules les personnes autorisées ont accès au serveur local (cf. art. 2 ch. 2 RU). Le transfert et le stockage des données doivent être chiffrés. L'ATPrDM conseille à l'organe responsable que les clés de chiffrement soient en ses mains (art. 5 ch. 5 RU). Cas échéant, le RU peut être complété à ce sujet.

L'organe responsable s'assure des mesures techniques et organisationnelles concernant l'accès des personnes autorisées aux enregistrements et aux images en temps réel, notamment s'agissant des appareils utilisés. La vision en temps réel n'étant pas prévue, le passage « et aux images en temps réel » est à supprimer (art. 5 ch. 6 RU).

Dans le cadre des contrôles techniques de l'installation par l'entreprise Securiton SA (art. 9 let. a ch. 1 RU), le personnel de l'entreprise amené à effectuer ces contrôles est soumis à la confidentialité. Une clause de confidentialité est prévue entre l'entreprise précitée et le requérant ; elle est annexée au RU (art. 8 RU). L'ATPrDM conseille de déterminer le nombre d'employés de l'entreprise pouvant effectuer les contrôles techniques et de leur faire signer une clause de confidentialité individuelle, en plus de celle signée par l'entreprise.

7. Le profilage, la data analytics et la reconnaissance faciale ne sont pas prévues par la LVid. Selon la fiche technique fournie par le requérant, la caméra dispose de fonctions d'intelligence artificielle. 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. 9 RU). S'agissant de la fonction PTZ (possibilité de modifier l'orientation Y, X et le zoom Z à distance), le requérant précise que les réglages ne sont pas disponibles pour l'utilisateur par défaut ; une fois la position mécaniquement et électroniquement définie, la modification de l'orientation de la caméra nécessite une intervention physique.
8. 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. Tel est le cas, vu l'article 7 RU.
9. Déclaration des activités de traitement : conformément aux articles 38 et suivants LPrD, les activités de traitement doivent être déclarées à l'ATPrDM avant leur ouverture.
10. Visionnement des images et vision en temps réel : les images sont enregistrées durant les heures d'ouverture des guichets de l'Office de l'état civil de la Sarine, sur détection de mouvement. Les titulaires d'autorisation personnelles consultent les images uniquement en cas de nécessité, à savoir en cas d'atteinte avérée (art. 4 ch. 4 RU).

La vision en temps réel n'est pas prévue (art. 4 ch. 2 RU).

Nous sommes d'avis que l'article 1 chiffre 4 RU doit être complété de la façon suivante : « [...], sur détection de mouvement. ».

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 aux guichets de l'Office de l'état civil de la Sarine, sis Rue de l'Abbé-Bovet 14, à Fribourg :

- > un préavis **favorable** à la demande d'installation d'une caméra selon le RU, c'est-à-dire selon les modalités prévues à l'article 1 chiffre 4 RU, et qui fonctionnera sur détection de mouvement,

aux conditions suivantes :

- a. Buts : il convient d'adapter le but afin d'inclure également la prévention des atteintes aux biens.
- b. Angle de vue de la caméra : la caméra filme selon les considérants ci-dessus, soit uniquement la zone guichet, sans filmer les collaborateurs dans leur lieu de travail et les bureaux des collaborateurs.
- c. Sécurité des données : la sécurité des données est à respecter selon les considérants et conformément au RU.
- d. Externalisation/Sous-traitance : les exigences des articles 18 et suivants LPrD sont à respecter pour la sous-traitance et/ou l'externalisation.
- e. Mesure de sécurité : la mention de la vision en temps réel est à supprimer de l'article 5 chiffre 6 RU.
- f. Le profilage/les data analytics/la reconnaissance faciale sont interdits, conformément au RU.
- g. Un signalement adéquat aux abords de la zone surveillée doit être apposé, selon le RU.
- h. Déclaration de l'activité de traitement, conformément aux articles 38 et suivants LPrD.
- i. Fonctionnement de la caméra : l'article 1 chiffre 4 RU doit être complété conformément au point III chiffre 10.

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

—

Formulaire de demande signé