



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-11

**PRÉAVIS**  
**du 5 septembre 2018**

À l'attention du Préfet de la Veveyse, M. François Genoud

**Demande d'autorisation d'installation de vidéosurveillance avec enregistrement  
sise à l'entrée du Bâtiment de l'Administration communale, Avenue de la Gare 33,  
1618 Châtel-St-Denis**

**par la Commune de Châtel-Saint-Denis, Avenue de la Gare 33, 1618 Châtel-Saint-Denis**

**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 Châtel-Saint-Denis visant à l'installation d'un système de vidéosurveillance avec enregistrement, sis à l'entrée du bâtiment de l'Administration communale, Avenue de la Gare 33 à Châtel-Saint-Denis, comprenant une caméra dôme de marque AXIS P3225-LVE, Mk II, HDTV 1080P, MJPEG et H. 264-60 im/s max, WDR, mémoire RAM 512 Mo mémoire flash 256Mo, fonctionnant 7 jours sur 7 et 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 17 octobre 2017, de son Règlement d'utilisation et de l'analyse des risques et des mesures de prévention de la Police communale, transmis par la Préfecture de la Veveyse par courrier du 31 octobre 2017 et reçu le 3 novembre 2017. En outre, il se réfère également à l'entretien téléphonique du 20 août 2018 avec la Police communale de Châtel-Saint-Denis.

Le système de vidéosurveillance fait l'objet de ce préavis pour autant que le champ de vision de sa caméra 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 la requérante, la caméra capture des images de l'entrée du bâtiment administratif de la commune de Châtel-Saint-Denis, dans lequel est également hébergé le Tribunal d'arrondissement de la Veveyse, l'Office des poursuites, le Service social et la Police communale. Ainsi, le présent système de vidéosurveillance entre 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 prévenir les atteintes au patrimoine communal et de contribuer à la poursuite et à la répression de ces infractions. Il a également pour but la protection des personnes des différents services « sensibles » présents dans ce bâtiment, tels que le Tribunal d'arrondissement de la Veveyse, l'Office des poursuites, le Service social et la Police communale » (cf. art. 1 ch. 2 du Règlement d'utilisation).

Une analyse des risques, à la lumière du principe de la proportionnalité, figure au dossier.

#### **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 nombreuses déprédations commises sous le couvert d'entrée du bâtiment, telles que des tags sur les murs ou la porte d'entrée ainsi que la pose d'affiches autocollantes avec insultes et allégations diverses. En outre, un cambriolage a également été perpétré dans ces locaux l'année dernière. La requérante ajoute que le couvert d'entrée du bâtiment étant quelque peu isolé, dans la mesure où il ne se trouve pas à proximité de la route permettant d'y accéder, il est de ce fait un peu caché. De plus, elle est d'avis que la présence de différents services sensibles incite certaines personnes à des actes de vengeance suite à des décisions défavorables rendues par l'un ou l'autre de ces services.

#### **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. Il ressort des informations communiquées par la Commune que cette dernière a déjà mis en place des mesures préventives afin de lutter contre ce phénomène et de sensibiliser les gens au respect de ces lieux par l'amélioration de l'éclairage avec l'installation de détecteurs de mouvements ainsi que l'augmentation des patrouilles et de la présence de la Police communale et cantonale in situ.

### 1.3 Quant au but

Il paraît envisageable que le moyen prôné permette de remplir le but poursuivi et de limiter les risques cités plus haut.

## III. 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).

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. 11 al. 2 Cst), le droit au respect de la sphère privée (art. 12 al. 1 Cst et 8 CEDH), le droit d'être protégé contre l'emploi abusif des données personnelles (art. 12 al. 2 Cst) et la liberté de réunion (art. 24 Cst ; cf. FLÜCKIGER/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 TC FR 601 2014 46 du 20 août 2015, consid. 2b/cc). En l'état, on peut dès lors admettre que l'installation de la caméra à l'entrée d'un bâtiment administratif est apte à limiter les atteintes aux biens et aux personnes et peut comporter un effet dissuasif.

Sous l'angle de la nécessité, une autre mesure moins incisive serait théoriquement envisageable afin d'atteindre le même but de prévention et de répression des atteintes aux biens et aux personnes, telle qu'une surveillance constante par les agents de la Police communale voire des agents de sécurité privés.

Pour être 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 par la Police communale et est visionné ainsi qu'utilisé uniquement en cas de délits avérés**, est largement suffisante. En outre, le présent système de vidéosurveillance ne doit pas, pendant les heures d'ouverture soit de 07h00 à 19h00, enregistrer les images et ce d'autant plus que le bâtiment abrite des services sensibles. Hors des heures d'ouverture soit de 19h00 à 07h00, la caméra du bâtiment de l'Administration communale peut enregistrer les images de l'entrée sur détection de mouvements.

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 des responsables (cf. Arrêt TC FR 601 2014 46, consid. 3b).

Au surplus, toute fonctionnalité permettant d'émettre et/ou d'enregistrer des sons ne doit pas être utilisée.

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.

### **3. Signalement adéquat du système (art. 4 al. 1 let. b LVID)**

Des documents à disposition, il ressort que l'information soit prévue (cf. art. 1 ch. 4 du Règlement d'utilisation).

### **4. Respect du principe de la finalité (art. 4 al. 1 let. c LVID)**

La finalité précitée paraît en adéquation avec l'exigence légale.

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

L'article 5 ch. 1 du Règlement d'utilisation dispose que « lorsque les données sont consultées sur le poste de la Police communale [...] Seuls les agents de la Police communale et le Conseil communal ont des accès ». Or, les personnes autorisées à consulter les données enregistrées sont uniquement les agents assermentés de la Police communale en application de l'article 2 chiffre 2 du Règlement d'utilisation. Ainsi, seul le Conseiller communal en charge de la Police peut être habilité, en cas de nécessité, de visionner les enregistrements. Il s'agira de modifier que le Conseil communal a des accès, cela est trop large et d'ajouter le Conseiller communal en charge dans la liste de l'article 2.

L'article 5 chiffre 3 traite des données sensibles. Pour rappel, toute image est une donnée sensible dans la mesure où elle permet de connaître notamment la race ou le handicap de la personne filmée. Ainsi, il s'agira de modifier dans le sens que lorsqu'un cas de délit est avéré, les données sont stockées sur un fichier local à part et chiffré, où seuls les agents assermentés de la Police communale autorisés auront accès selon les modalités définies au chiffre 1 du présent article.

Par ailleurs, la compétence de visionner les données enregistrées des agents assermentés de la Police communale doit ressortir clairement d'une loi au sens formel. Ainsi, elle doit ressortir expressément du Règlement sur la Police communale. Selon l'entretien téléphonique du 20 août 2018 avec la Police communale, ce dernier est actuellement modifié mais pas encore adopté. Puisque ce Règlement est en cours d'élaboration depuis plusieurs années et que la commune de Châtel-Saint-Denis est déjà au bénéfice d'autorisations de vidéosurveillance sur son territoire dont la compétence de consulter les images est déléguée à la Police communale, il est indispensable que le Règlement sur la Police communale soit adopté jusqu'à fin 2018 au plus tard.

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

Les durées de conservation proposées sont trop longues puisque le bâtiment administratif sous surveillance héberge notamment la Police communale, de sorte que cette dernière est informée régulièrement de l'état de l'entrée du bâtiment. Partant, les données enregistrées devront être détruites dans les 48 heures ou, en cas d'atteintes aux personnes ou aux biens, après 30 jours au maximum.

## **7. Informations aux employés et services hébergés dans le bâtiment administratif**

La requérante est rendue attentive au fait que, si elle filme ses employés voire les collaborateurs d'autres services, ces derniers doivent être informés des endroits sous vidéosurveillance et des horaires où le système fonctionne. En outre, tous les employés des services hébergés dans le bâtiment doivent être également informés du système et des horaires.

## **IV. Conclusion**

L'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données émet un

**préavis favorable à la demande d'autorisation d'installation d'un système de vidéosurveillance avec enregistrement sis à l'Administration communale de Châtel-Saint-Denis, Avenue de la Gare 33, 1618 Châtel-Saint-Denis**

**par**

**la commune Châtel-Saint-Denis, Avenue de la Gare 33, 1618 Châtel-Saint-Denis aux conditions suivantes :**

- a. proportionnalité* : afin de limiter l'atteinte aux droits de la personnalité à ce qui est strictement nécessaire, l'utilisation de la caméra 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 ; la caméra ne doit pas enregistrer pendant les heures ouvrées soit de 07h00 à 19h00 ; un système de floutage des images doit être installé ; toute fonctionnalité permettant d'émettre et/ou d'enregistrer des sons ne doit pas être utilisée, il est nécessaire que le Conseil communal réévalue le système de surveillance tous les 5 ans maximum afin qu'il soit conforme aux besoins et aux conditions légales.
- b. sécurité des données* : l'article 5 chiffre 1 du Règlement d'utilisation doit être modifié afin de préciser que seul le Conseiller communal en charge de la Police peut être habilité à consulter les enregistrements en cas de nécessité. L'article 5 chiffre 3 du Règlement d'utilisation doit être modifié dans le sens que lorsqu'un cas de délit est avéré, les données sont stockées sur un fichier local à part, où seuls les agents assermentés de la Police communale autorisés auront accès selon les modalités définies au chiffre 1 du présent article. Par ailleurs, la compétence de visionner les données enregistrées des agents assermentés de la Police communale doit ressortir clairement du Règlement sur la police communale qui doit être adopté au plus tard fin 2018.
- c. destruction des images* : l'article 4 du Règlement d'utilisation doit être modifié en ce sens qu'il incombe à la Police communale hébergée dans le bâtiment faisant l'objet de la vidéosurveillance de s'informer régulièrement de l'état de l'entrée du bâtiment. Ainsi, les données enregistrées doivent

être détruites dans les 48 heures ou, en cas d'atteintes aux personnes ou aux biens, après 30 jours maximum.

*d. informations aux employés et services hébergés dans le bâtiment administratif* : les employés ainsi que ceux des services hébergés dans le bâtiment administratif doivent être informés des endroits sous vidéosurveillance et des horaires où le système fonctionne.

## **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).
- > L'article 30a al. 1 let. c LPrD est réservé.
- > Le présent préavis sera publié.

Alice Reichmuth Pfammatter  
Préposée cantonale à la protection des données

## **Annexes**

—

- formulaire de demande d'autorisation d'installer un système de vidéosurveillance avec enregistrement
- Règlement d'utilisation
- dossier en retour