



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. : FH/nk 2021-LV-14

—
PRÉAVIS
du 10 juin 2021

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

**Demande d'autorisation d'installation d'un système de vidéosurveillance avec
enregistrement sis au Chemin St-Léonard 5, 1700 Fribourg**

p.a HC Fribourg-Gottéron SA, Case postale, 1700 Fribourg

I. Généralités

Vu

- les articles 12, 24 et 38 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (Cst ; RSF 10.1) ;
- l'article 5 alinéa 2 de la Loi cantonale du 7 décembre 2010 sur la vidéosurveillance (LVid ; RSF 17.3) ;
- l'article 5 alinéa 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) ;
- la Loi cantonale du 4 avril 1972 sur le domaine public (LDP ; RSF 750.1) ;
- le Préavis provisoire du 24 septembre 2020 de l'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données ;
- la Décision du 29 septembre 2020 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 du HC Fribourg-Gottéron SA (ci-après : la requérante) visant à l'installation d'un système de vidéosurveillance avec enregistrement, sis au chemin St-Léonard 5 à Fribourg, comprenant 5 caméras (caméras n° 1, 4, 7, 12 et 13), dont 2 caméras _____ et 3 caméras _____, avec possibilité de zoom, fonctionnant de 17h00 à 23h30 lors de matches, sur détection de mouvement.

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 18 août 2020, le Règlement d'utilisation et des annexes transmis par la Préfecture de la Sarine par courrier du même jour, la vision locale du 10 septembre 2020 et le procès-verbal y relatif transmis par courriel le 14 septembre 2020 par la Préfecture de la Sarine ainsi que les compléments transmis par courrier du 9 mars 2021 par la Préfecture de la Sarine et courriel du 6 mai 2021 par la requérante.

Le système de vidéosurveillance fait l'objet de ce préavis pour autant que le champ de vision de ses caméras couvre tout ou une partie de lieux publics (art. 2 al. 1 LVid ; art. 3 al. 2 ch. 2 LDP). Les caméras, soit 2 vers l'Allée du Cimetière et 3 dirigées vers la place Agora, répondent aux critères légaux (*cf.* Préavis du 16 septembre 2020 de la commune de Fribourg). 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. À cette fin, celui-ci donne « les détails techniques ou concrets » sur lesquels il se fonde (TC FR 602 2017 100 à 106 et 111 du 20 janvier 2020, consid. 5.2.). Ainsi il est d'abord examiné les risques (*cf.* chap. II), ensuite le respect des principes généraux et autres critères légaux, 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, la durée de conservation des images, l'information aux collaborateurs et collaboratrices, le droit d'accès et le respect de la confidentialité (*cf.* chap. III, ch. 1 à 9).

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 protéger la vie, l'intégrité physique des personnes ainsi que la protection du bâtiment contre des actes de vandalisme. Il permet une intervention immédiate des organes de sécurité en cas d'urgence » (art. 1 ch. 2 du Règlement d'utilisation ; ci-après : RU). En outre, « il permet d'observer uniquement les secteurs situés devant les portes d'accès de la patinoire et de filmer les personnes désirant se rendre à l'intérieur de la patinoire pour assister au match ainsi que l'arrivée et le départ du car des joueurs adverses et du véhicule transportant les arbitres » (art. 1 ch. 3, § 2, RU).

Dès lors, il appert que le système prévoit de poursuivre trois buts :

- 1) protéger la vie, l'intégrité physique des personnes ainsi que la protection du bâtiment contre des actes de vandalisme ;
- 2) permettre une intervention immédiate des organes de sécurité en cas d'urgence ;
- 3) observer le flux des spectateurs ainsi que les arrivées et départs des équipes adverses.

Une analyse des risques, à la lumière du principe de la proportionnalité, ne figure pas au dossier. Sur la base de la vision locale du 10 septembre 2020 et des éléments à notre disposition, il peut être déduit ce qui suit :

1.1 Quant à l'analyse des risques

Il s'agit de déterminer s'il peut y avoir des atteintes aux biens ou aux personnes dans les lieux à protéger ou s'il y a un danger concret que des atteintes s'y produisent. Si le dossier ne mentionne pas de cas d'atteintes contre des personnes ou des biens, au vu du type de rencontre et du grand nombre de supporters, il est concevable que de telles atteintes peuvent survenir.

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. Pour protéger tant les employé-e-s, les joueurs, les spectateurs, les officiels et les bâtiments, il semble que la vidéosurveillance soit un moyen efficace d'y parvenir.

1.3 Quant au but

Comme mentionné au point II. 1.1, le but du présent système de vidéosurveillance est « de protéger la vie, l'intégrité physique des personnes ainsi que la protection du bâtiment contre des actes de vandalisme. Il permet une intervention immédiate des organes de sécurité en cas d'urgence » (art. 1 ch. 2 RU). En outre, « il permet d'observer uniquement les secteurs situés devant les portes d'accès de la patinoire et de filmer les personnes désirant se rendre à l'intérieur de la patinoire pour assister au match ainsi que l'arrivée et le départ du car des joueurs adverses et du véhicule transportant les arbitres » (art. 1 ch. 3, § 2, RU).

Aux termes de l'article 3 alinéa 1 LVid, la vidéosurveillance veille à prévenir les atteintes aux personnes et aux biens et contribue à la poursuite et répression des infractions. Ces deux conditions, soit la prévention des atteintes aux biens et/ou aux personnes et la contribution à la poursuite et à la répression d'infractions, sont cumulatives (TC FR 601 2014 46 du 20 août 2015, consid. 3d)).

- 1) Des buts énoncés pour justifier l'installation d'un système de vidéosurveillance, seul le premier but vise à prévenir des atteintes aux biens communaux et à contribuer à la poursuite et à la répression des infractions. Le deuxième but souffre d'une formulation malheureuse et gagnerait en conformité par le remplacement de « cas d'urgence » par « en cas d'atteinte urgente aux biens et/ou aux personnes ». Dès lors, il paraît envisageable que le moyen projeté permette de remplir le but poursuivi qu'est la surveillance des atteintes et de limiter les risques.
- 2) Or, l'observation pure du flux de personnes ne remplit pas les conditions de l'article 3 alinéa 1 LVid et ainsi ne saurait être observé au moyen de la vidéosurveillance sans que l'on puisse constater une disproportion excessive entre le but poursuivi et le système de vidéosurveillance projeté. À l'instar du deuxième but, le troisième gagnerait en conformité par l'insertion d'une formule semblable.

III. Conditions

IV. 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.

1. 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 (TC FR 601 2014 46 du 20 août 2015, consid. 2b/cc). 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 la 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, l'installation des caméras uniquement aux entrées, voire en extérieur, est apte à limiter les atteintes aux personnes et aux biens et peut comporter un effet dissuasif.

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). Selon les informations communiquées, toutes les caméras enregistrent les images et comprennent la vision en direct.

Afin d'avoir une vue générale, chaque caméra sera analysée sous l'angle de la proportionnalité. Afin de simplifier la lecture, nous abordons les caméras de manière chronologique :

- **Caméra n° 1 – accès visiteurs, côté nord-ouest – enregistrement et vision en temps réel.**
La caméra respecte le principe de la proportionnalité ;
- **Caméra n° 4 – accès visiteurs, côté nord-est – enregistrement et vision en temps réel.**
La caméra respecte le principe de la proportionnalité ;
- **Caméra n° 7 – accès public, angle sud-ouest – enregistrement et vision en temps réel.**
La caméra respecte le principe de la proportionnalité ;
- **Caméra n° 12 – accès public, angle sud-est – enregistrement et vision en temps réel.**
La caméra respecte le principe de la proportionnalité ;
- **Caméra n° 13 – accès public sport café – enregistrement et vision en temps réel.**
La caméra respecte le principe de la proportionnalité ;

Le fonctionnement du système de vidéosurveillance prévu est de 17h00 à 23h30, sur détection de mouvement, les soirs de match à domicile. Il sied de préciser qu'autant l'enregistrement que la vision en temps réel sont soumis à cet horaire. Partant, l'article 1 chiffre 4 RU doit mentionner cette précision.

La formule « en fonction de l'analyse du risque, il pourra être utilisé lors d'autres événements se déroulant à l'intérieur de la patinoire BCF Arena » (art. 1 ch. 4, § 2, RU) est trop large. Sous l'angle de la proportionnalité, il sied d'émettre des critères d'analyse. En outre, eu égard à la vision en temps réel, il sied d'appliquer sur les images un cache pour les plaques d'immatriculation de véhicule. Le RU est modifié en ce sens. Au surplus, toute fonctionnalité permettant d'émettre et/ou d'enregistrer des sons ne doit pas être utilisée.

2. Signalement adéquat du système (art. 4 al. 1 let. b LVID)

Des documents à disposition, il ressort que « des panneaux visibles et lisibles sont placés contre les façades extérieures de la patinoire afin d'informer toutes les personnes qu'elles se trouvent dans une zone surveillée et qu'un système de surveillance vidéo y est installé » (art. 1 ch. 5 RU). Cela étant, la mention du responsable du système fait défaut, à tout le moins sa fonction. Partant, le RU est précisé en ce sens.

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

La finalité n'est pas en total adéquation avec l'exigence légale (art. 1 ch. 3, § 2, RU) (*cf.* chap. II, ch. 1.3.).

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

L'article 4 RU déclare que « les images sont enregistrées et visionnées en temps réel pendant les horaires convenus (art. 1 ch. 4 RU) par les personnes autorisées (art. 2 RU) ». Par ailleurs, sous réserve de la vision en temps réel, les titulaires d'autorisation personnelle consultent les images enregistrées qu'en cas de nécessité, à savoir en cas d'atteinte avérée. Le RU est modifié en ce sens.

En référence aux cadres, il s'agirait d'établir le périmètre des personnes concernées, notamment mentionner s'il s'agit de la Direction ou d'une autre entité. Il est recommandé de faire référence à la ou les fonctions concernées. Concernant le visionnage des images, il sied d'opérer une distinction. À la différence des super opérateurs, les « cadres » et les agents de police ne consultent les images qu'en cas d'atteinte avérée. Par ailleurs, pour le premier groupe, seules les images enregistrées sont concernées. Le RU est modifié en ce sens (art. 2 RU) et déclare également que les personnes autorisées, non soumises au secret de fonction, demeurent soumises à l'obligation de confidentialité.

Concernant la possibilité de télécharger les images par les super opérateurs (art. 2 ch. 2, let. a RU), il se justifie de mentionner que le téléchargement (extraction des données) ne peut intervenir qu'en cas d'atteinte avérée. En outre, ces données doivent être stockées sur un support physique indépendant, sans accès à distance possible (réseaux sans fils ou internet) et, être remis, le cas échéant, au procureur ou au juge en charge de la procédure. Le RU est modifié en ce sens. À notre sens, cette précision devrait figurer à l'article 5 relatif aux mesures de sécurité, voire y renvoyer (*cf.* art. 5 ch. 4 RU). En effet, il importe de distinguer les enregistrements standards (délai de conservation) de l'extraction faisant suite à une atteinte avérée.

Concernant la sécurité des données (hébergement, chiffrement, accès, etc.), il ressort des informations transmises qu'un serveur local se situe dans une armoire fermée à clé sur le site de la patinoire (hébergement et stockage). Le fournisseur de service n'a aucun accès, le réseau utilisé par la requérante étant un circuit fermé uniquement accessible par lui-même. Il s'agit de préciser dans le RU lesquelles des personnes autorisées ont accès au serveur local (notamment par référence à leur fonction ; art. 5 ch. 4 *in fine*). En outre, l'organe responsable s'assure des mesures techniques et organisationnelles concernant l'accès des personnes autorisées aux enregistrements, aux extractions et aux images en temps réel, notamment s'agissant des appareils utilisés. Finalement, la maintenance doit avoir lieu *in situ* (art. 6 RU). Le RU précise ces points.

5. Durée de conservation des images (art. 4 al. 1 let. e LVID)

L'enregistrement automatique par défaut est de 30 jours. En cas d'atteintes avérées aux personnes ou aux biens, les enregistrements peuvent être conservés jusqu'à 100 jours (art. 4 ch. 3 RU). Les délais sont en adéquation avec l'exigence légale.

7. Information aux collaboratrices et collaborateurs

La requérante est rendue attentif au fait que, dans la mesure où il filme ses employés, ces derniers doivent être informés des endroits sous vidéosurveillance et des horaires où le système fonctionne.

8. Droit d'accès (art. 1 al. 2 *in fine* LVID ; art. 23 LPrD)

Un article relatif au droit d'accès est ajouté dans le RU. Celui-ci précise ainsi que « toute personne peut demander au responsable du système l'accès à ses propres données. Le responsable du système répond à la demande tout en respectant les droits de la personnalité des autres personnes concernées (en les floutant par exemple) ».

9. Clause de confidentialité

Les collaboratrices et collaborateurs de _____ doivent signer une clause de confidentialité dans la mesure où il s'agit de données sensibles. N'étant pas agent de l'État, ils ne sont pas soumis au secret de fonction. Ce nonobstant, ils restent soumis au secret de confidentialité. Par ailleurs, la clause de confidentialité est annexée au RU.

V. Conclusion

Dans le cadre de la demande d'installation du système de vidéosurveillance avec enregistrement sis au **Chemin St-Léonard 5**, 1700 Fribourg

par

HC Fribourg-Gotteron SA, Case postale, 1700 Fribourg,

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

- préavis **favorable** à la demande d'installation des **caméras 1, 4, 7, 12 et 13** ;

aux conditions suivantes :

- a. *but* : l'article 1 chiffres 2 et 3 du RU est modifié pour ne comprendre, voire ne formuler, que les buts conformes à la LVID : soit la prévention des atteintes aux biens et/ou aux personnes et la contribution à la poursuite et à la répression des infractions.
- b. *proportionnalité* : l'article 1 chiffre 4 RU précise qu'autant l'enregistrement que la vision en temps réel sont soumis à l'horaire envisagée : soit de 17.00 heures à 23.30 heures.

Concernant la formule « en fonction de l'analyse du risque, il pourra être utilisé lors d'autres événements se déroulant à l'intérieur de la patinoire BCF Arena » (art. 1 ch. 4, § 2, RU), des critères d'analyse sont ajoutés dans le RU. En outre, eu égard à la vision en temps réel, il sied d'appliquer sur les images un cache pour les plaques d'immatriculation de véhicule. Le RU mentionne que toute fonctionnalité permettant d'émettre et/ou d'enregistrer des sons ne doit pas être utilisée.

- c. *signalement* : la mention de la fonction du responsable doit figurer à l'article 1 chiffre 5 RU.
- d. *sécurité des données* : l'article 4 RU déclare que « les images sont enregistrées et visionnées en temps réel pendant les horaires convenues (art. 1 ch. 4 RU) par les personnes autorisées (art. 2 RU) ». Le périmètre des personnes concernées (notamment concernant les cadres) est affiné et précise l'entité concernée ainsi que la ou les fonctions de référence. Le RU mentionne qu'à la différence des super opérateurs, les « cadres » et les agents de police ne consultent les images qu'en cas d'atteinte avérée ; avec la précision pour le premier groupe que seules les images enregistrées sont concernées. De surcroît, le RU doit déclarer que les personnes autorisées, non soumises au secret de fonction, demeurent soumises à l'obligation de confidentialité.

Le téléchargement des images (extraction des données) par les super opérateurs (art. 2 ch. 2, let. a RU) ne peut intervenir qu'en cas d'atteinte avérée. Les données extraites sont stockées sur un support physique indépendant, sans accès à distance possible (réseaux sans fils ou internet) et, être remis, le cas échéant, au procureur ou au juge en charge de la procédure. Le RU est modifié en ce sens.

Concernant la sécurité des données, le fournisseur de service n'a aucun accès dès lors que le réseau utilisé par la requérante fonctionne en circuit fermé uniquement accessible par lui-même. En outre, il est précisé lesquelles des personnes autorisées ont accès au serveur local (notamment par référence à leur fonction ; art. 5 ch. 4 *in fine*) et que l'organe responsable s'assure des mesures techniques et organisationnelles concernant l'accès des personnes autorisées aux enregistrements, aux extractions et aux images en temps réel, notamment s'agissant des appareils utilisés. Finalement, la maintenance doit avoir lieu *in situ* (art. 6 RU). Le RU précise ces points.

- e. *information aux collaboratrices et collaborateurs* : les collaboratrices et collaborateurs doivent être informés des endroits sous vidéosurveillance et des horaires où le système fonctionne.
- f. *droit d'accès* : le RU est complété d'un article relatif au droit d'accès de toute personne souhaitant consulter ses propres données.
- g. *clause de confidentialité* : les collaboratrices et collaborateurs de _____ signent une clause de confidentialité dans la mesure où il s'agit de données sensibles. Ceux-ci sont soumis au secret de confidentialité. Par ailleurs, la clause de confidentialité est annexée au Règlement d'utilisation.

Vu les conditions susmentionnées, l'Autorité octroie une validation de principe. Toutefois, le RU complété en ce sens (point a à g) doit être transmis à la Préfecture pour approbation définitive.

VI. Remarques

- > **La requérante est rendue attentif au fait que si elle filme ses employé-e-s, elle est soumise aux règles de la Loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (RS 235.1 ; LPD). Un renvoi est fait à la prise de position du PFPDT sur le sujet (cf. <https://www.edoeb.admin.ch/edoeb/fr/home/protection-des-donnees/technologien/videoueberwachung/explications-sur-la-videosurveillance-sur-le-lieu-de-travail.html>), de laquelle il ressort notamment que les caméras vidéo doivent être orientées et cadrées de sorte que le personnel ne soit pas constamment filmé et que l'orientation. Les employés doivent avoir connaissance des zones filmées.**
- > Les dispositions légales pertinentes doivent être respectées, notamment celles en matière de protection des données. Les données qui sont accessibles au service 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 d'autres 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 présent préavis sera publié.
- > L'article 30a alinéa 1 lettre c LPrD est réservé.

Florence Henguely
Préposée cantonale à la protection des données

Annexes

—

- formulaire de demande d'autorisation d'installer un système de vidéosurveillance
- dossier en retour