



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 2020-LV-3/4

## **PRÉAVIS du 23 décembre 2020**

À l'attention du Préfet de la Gruyère, M. Patrice Borcard

**Demande d'autorisation d'installation de vidéosurveillance avec enregistrement  
sise à la Déchetterie communale, Route de l'Aérodrome 3 et 5, 1663 Epagny  
à La Scie, Route du Moléson 63, 1663 Epagny**

**p.a Commune de Gruyères, Rue du Bourg 33, 1663 Gruyère**

### **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) ;
- la Loi cantonale du 25 septembre 1980 sur les communes (LCo ; RSF 140.1) ;
- la Loi cantonale du 4 avril 1972 sur le domaine public (LDP ; RSF 750.1),

l'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données (ATPrD) formule le présent préavis concernant la requête de la commune de Gruyères visant à l'installation d'un système de vidéosurveillance avec enregistrement, sis à la Déchetterie communale, Route de l'Aérodrome 3 et 5, et à La Scie, Route du Moléson 63, 1663 Epagny, comprenant sept caméras \_\_\_\_\_, fonctionnant 7j/7, 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 22 octobre 2019, de son Règlement d'utilisation et des annexes, transmis par la Préfecture de la Gruyère par courrier du 12 février 2020, des compléments transmis par la Préfecture par courrier du 9 avril 2020 ainsi que de la vision locale du 7 octobre 2020.

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). Aux termes de l'article 3 alinéa 2 LDP, les routes communales appartiennent au domaine public ainsi que les biens communaux. Au vu

des informations fournies par la requérante, les caméras capturent des images de la déchetterie communale. D'après leur emplacement et les images de prise de vue, les caméras filment le domaine 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. 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, la durée de conservation des images, le droit d'accès et le respect de la confidentialité (cf. chap. III, ch. 1 à 8).

## **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 les boîtes éco-reload (automate à billets de banque) et permettre d'observer d'éventuelles contraventions des utilisateurs de la benne (vol d'argent, dépôt de poubelles et déchets à côté de la benne ou de manière illégale...) » (cf. art. 1 ch. 3 du Règlement d'utilisation ; ci-après : RU).

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

- 1) surveiller les biens communaux (eco-reload, benne, déchetterie) ;
- 2) observer d'éventuelles contraventions.

Une analyse des risques, à la lumière du principe de la proportionnalité, figure au dossier. Sur la base de la vision locale du 7 octobre 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 contre des personnes ou des biens dans les lieux à protéger ou s'il y a un danger concret que des atteintes se produisent. Des vols et dégâts matériels ont eu lieu dans le bâtiment de l'édilité pour un montant de CHF 10'000. Cela étant, il s'agit principalement de montant de la caisse du personnel de l'édilité, qui devrait, à tout le moins, être sous clé notamment dans le bureau du responsable pendant les heures d'ouverture. Aucune déprédation n'est relevée, ni plainte.

#### **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. La Commune a envisagé, dans un premier temps, d'installer un détecteur de mouvement avec enclenchement de lumière, voire une alarme, mais avec les habitations avoisinantes, le risque de nuisance nocturne était trop élevé. Dans un second temps, elle a pensé installer le distributeur de billets dans les commerces. Les commerçants n'ont pas été favorables à cette proposition. La Commune a alors opté pour de la vidéosurveillance et l'installation des points de recharge directement aux lieux de collecte des déchets. Aucune autre méthode n'a été mise en place, ni éprouvée. En effet, il semble que d'autres moyens, tels qu'une sensibilisation active des usagers par une présence aléatoire du personnel de l'administration communale, voire de la déchetterie, et des patrouilles

de contrôle, notamment pour prélever le montant des éco-reload, permettraient de limiter les problèmes soulevés par la requérante.

### **1.3 Quant au but**

Comme mentionné au point II. 1, le but du présent système est « de surveiller les boîtes éco-reload (automate à billet de banque) et permettre d'observer d'éventuelles contraventions des utilisateurs de la benne (vol d'argent, dépôt de poubelles et déchets à côté de la benne ou de manière illégale...) ». Dès lors, le système prévoit de poursuivre deux buts : la surveillance des biens communaux (eco-relead, benne, déchetterie) et l'observation d'éventuelles contraventions.

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 et la contribution à la poursuite et à la répression d'infractions, doivent être interprétées comme des conditions cumulatives. Dans le cas d'une déchetterie, d'éventuelles déprédations au matériel mis à disposition sont alors concernées dès lors que cela est constitutif d'un dommage à la propriété conformément à l'article 144 du Code pénal (CP : RS 311.0) (cf. Arrêt TC FR 601 2014 46 du 20 août 2015, consid. 2b/bb). Il importe de se référer à la jurisprudence qui stipule clairement que le but tendant à « utilisation conforme aux instructions du matériel » est manifestement contraire à la LVid et ne peut être admis (cf. Arrêt TC FR 601 2014 46 du 20 août 2015, consid. 3a)).

- 1) Des buts énoncés pour justifier l'installation d'un système de vidéosurveillance, seul le second but vise à prévenir des atteintes aux biens communaux et à contribuer à la poursuite et à la répression des infractions. Dès lors, il paraît envisageable que le moyen projeté permette de remplir le but poursuivi qu'est la surveillance des déprédations et de limiter les risques.
- 2) Or, la surveillance des biens communaux 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.

## **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'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'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. 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.

- 1) 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 la déchetterie communale est apte observer d'éventuelles contraventions. Néanmoins, des mesures moins incisives, telles qu'une sensibilisation active des usages par une présence aléatoire du personnel de la déchetterie, voire communal, et des patrouilles de contrôles permettent d'atteindre le même but. Selon la jurisprudence, « une meilleure information des usagers paraît suffisante et apte à résoudre les éventuels problèmes qui pourraient surgir à ce propos » (cf. Arrêt TC FR 601 2014 46 du 20 août 2015, consid. 3a)). En outre, il ne ressort du dossier aucune déprédation ou dommage du patrimoine communal.
- 2) En l'état, la surveillance des biens communaux ne peut justifier l'emploi de la vidéosurveillance, qui ne passe pas l'examen de la proportionnalité, en particulier la règle de l'adéquation.

Par ailleurs, 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 comportement 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). Il appert que le dispositif technique du système de vidéosurveillance et les mesures de sécurité techniques font défaut dans la demande. Lors de la vision locale du 7 octobre 2020, la requérante a expliqué avoir acheté des caméras \_\_\_\_\_. Un abonnement gratuit est proposé à l'achat d'une caméra \_\_\_\_\_. Celui-ci permet d'obtenir la création d'un compte sur Internet avec login pour accéder aux images enregistrées ainsi qu'à la vision en direct. La requérante n'a pas transmis le contrat y relatif. Toutefois, elle relève les informations suivantes : leurs serveurs sont basés en Irlande pour l'Europe et aux USA pour le reste du monde. Les collaborateurs de la requérante ont procédé à l'installation des caméras. Le système est géré par WIFI sur le réseau de la Commune. Les images sont supprimées automatiquement tous les sept jours.

Pour que l'atteinte ne soit pas disproportionnée, il est indispensable de limiter l'accès aux données, notamment au personnel communal et au sous-traitant, et d'assurer la sécurité du système. Dans le cas d'espèce, il n'est pas clairement établi dans quelle mesure la société \_\_\_\_\_ a accès aux images. Il n'y a aucune possibilité pour la requérante d'obtenir ces informations. Par la création d'un compte gratuit, le contrôle des données qui sont enregistrées et/ou collectées par le système est perdue. Par surabondance, l'obtention de la signature d'une clause de confidentialité n'est point possible avec cette configuration.

Au vu du système envisagé qui ne permet pas des mesures de sécurité suffisante (un hébergement sécurisé, chiffrement, clé de chiffrement auprès de la requérante) et en l'absence de l'établissement de

dommages conséquents, l'intérêt public à installer le système projeté afin de prévenir d'éventuelles atteintes aux biens communaux ne l'emporte pas sur l'atteinte importante au droit de la personnalité des personnes concernées. Ainsi, l'installation de la vidéosurveillance envisagée est disproportionnée.

Dans la mesure où l'installation de ce système de vidéosurveillance ne passe pas l'examen de la proportionnalité, notre Autorité renonce à analyser le signalement adéquat du système, le respect du principe de la finalité, la sécurité des données, la durée de conservation des images, le droit d'accès, la clause de confidentialité et les mesures de contrôle.

#### **IV. Conclusion**

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

**préavis défavorable à la demande d'autorisation d'installation d'un système de vidéosurveillance avec enregistrement sise à la Déchetterie communale, Route de l'Aérodrome 3 et 5, 1663 Epagny, et à La Scie, Route du Moléson 63, 1663 Epagny**

**par**

**la Commune de Gruyères, Rue du Bourg 33, 1663 Gruyère**

#### **V. Remarques**

- > 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 alinéa 1 lettre c LPrD est réservé.
- > Le présent préavis sera publié.

Florence Henguely  
Préposée cantonale à la protection des données

#### **Annexe**

—

- formulaire de demande d'autorisation d'installer un système de vidéosurveillance avec enregistrement