



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-5

PRÉAVIS
du 11 novembre 2014

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

**Demande d'autorisation d'installation d'une caméra de vidéosurveillance mobile avec
enregistrement sur quinze points de récolte de déchets de la Ville de Fribourg**

p.a. Direction de l'Édilité, Secteur de la Voirie, rue Joseph-Piller 7, 1700 Fribourg

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) ;
- le Message n°202 du 6 juillet 2010 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi sur la vidéosurveillance,

L'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données formule le présent préavis concernant la requête de la Direction de l'Édilité, Secteur de la Voirie, visant à l'installation d'un système de vidéosurveillance mobile avec enregistrement, comprenant une caméra mobile de type SecuriEye M2 avec logiciel IPS-Manager, avec détection de présence et zoom, fonctionnant 24h/24 selon un système de détection de présence.

Ce préavis se base sur les éléments qui ressortent des formulaires de demande d'autorisation d'installation d'un système de vidéosurveillance avec enregistrement datés du 4 février 2014 et de son Règlement d'utilisation (Annexe 1), transmis par la Préfecture de la Sarine par courrier du 13 février 2014.

Le système de vidéosurveillance fait l'objet de ce préavis pour autant que la caméra mobile entre dans la notion de « vidéosurveillance » de la LVid. Conformément à l'article 1 al. 3 LVid, « par vidéosurveillance, on entend toute observation de personnes ou de biens effectuée au moyen de dispositifs techniques dans un but de surveillance ». Il ressort du message n°202 accompagnant le projet de loi sur la vidéosurveillance que la vidéosurveillance est définie généralement comme la

surveillance ou l'observation de personnes ou de biens au moyen de caméras. Ces dernières peuvent être fixes ou mobiles, pilotées à distance, et placées de façon provisoire ou définitive. En outre, la LVID s'applique « aux installations de vidéosurveillance portant tout ou en partie sur des lieux publics » (art. 2 al. 1 LVID). Sont également des lieux publics, les immeubles et les biens ouverts au public qui appartiennent au domaine public cantonal ou communal au sens de la législation cantonale y relative ou sont affectés à l'administration publique (cf. art. 2 al. 2 LVID). Au vu des informations fournies par le requérant, une caméra mobile aléatoirement installée capture des images de quinze points de récolte de déchets de la Ville de Fribourg : celui du Torry à la rue du Grand Torry, du Bourg (place du Marché-aux-Poissons) à la rue de Morat, du quartier d'Alt au chemin Montrevers, du Centre (parking des Bourgeois) à la rue de l'Hôpital, du Jura (parking de l'Etang) à la route du Jura, du Guintzet (parking du Guintzet) au chemin des Primevères, de Beauregard à la route de Villars, de l'Auge (parking des Augustins) au chemin de la Patinoire, de Bourguillon à la rue Eleonore-Niquille, du Schoenberg (Monseigneur-Besson) à la route de Monseigneur-Besson, de la Heitera (parking de la Heitera) à la route de la Heitera, du Windig à la route du Schiffenen, de la Neuveville aux Grandes-Rames, de Pérolles à la route du Comptoir et de la Vignettaz à la route du Levant. Les points de récolte de déchets de la Ville de Fribourg pouvant accueillir des personnes externes (citoyens, etc.) deviennent des lieux accessibles au public. Partant, la vidéosurveillance au moyen d'une caméra mobile, dont le champ de vision couvre tout ou partie de lieux publics, 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 contribuer à rendre la Ville de Fribourg plus propre en permettant de poursuivre et de sanctionner les auteurs des infractions au Règlement communal concernant la gestion des déchets et au Règlement général de police » (cf. art. 1 ch. 3 du Règlement d'utilisation).

Une analyse des risques, à la lumière du principe de la proportionnalité, ne figure pas au dossier. 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. Le dossier mentionne que ce système de vidéosurveillance est dicté par des motifs de salubrité publique. Il doit contribuer à rendre la Ville de Fribourg plus propre en identifiant les auteurs des infractions au Règlement communal sur les déchets et au Règlement général de la Police.

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 préserver la salubrité publique et contrôler le respect des Règlements communaux, il semble que la vidéosurveillance soit un moyen efficace pour y

parvenir. Toutefois, il semble également que d'autres moyens, tels qu'une information par rapport à la bonne utilisation des différentes bennes, une mise à jour de la brochure d'information communale ainsi que la mise en place de panneaux d'information permettraient également de préserver la salubrité des différents points de récolte des déchets. En outre, une sensibilisation active des usagers par une présence aléatoire du personnel de la Voirie permettrait de dissuader les dépôts et les matériaux interdits ainsi que de faire respecter les horaires d'ouverture des dits points de récolte de déchets.

1.3 Quant au but

Comme mentionné au point II. 1, le but du présent système est « de contribuer à rendre la Ville de Fribourg plus propre en permettant de poursuivre et de sanctionner les auteurs des infractions au Règlement communal concernant la gestion des déchets et au Règlement général de police ». Dès lors, il apparaît que le système prévoit de poursuivre plusieurs buts, soit le contrôle de la salubrité publique et le contrôle du respect des Règlements communaux. Par ailleurs, le contrôle des horaires d'ouverture et des dépôts interdits peut y être déduit. 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. Or, le contrôle de la salubrité publique, le contrôle des matériaux déposés ainsi que des horaires d'ouverture ne sauraient être observés au moyen de la vidéosurveillance, sans que l'on puisse constater une grave disproportion entre le but poursuivi et le système de vidéosurveillance prôné. La vidéosurveillance du domaine public vise deux buts principaux : prévenir des actes de vandalisme et identifier les auteurs de tels actes pour les poursuivre. La prévention et la répression d'infractions pénales comptent parmi les motifs qui peuvent justifier des restrictions aux libertés. D'une manière plus générale, ces deux buts visent à augmenter la sécurité de la population ou, pour le moins, à diminuer le sentiment d'insécurité (Alexandre Flückiger/Andreas Auer, La vidéosurveillance dans l'œil de la Constitution fédérale, AJP/PJA 2006, p. 935). Or, dans le cas d'espèce, le but n'est pas d'augmenter la sécurité de la population ou de diminuer son sentiment d'insécurité ni de prévenir des actes de vandalisme mais de contrôler les usagers des points de récolte des déchets qu'ils respectent le Règlement communal concernant la gestion des déchets et le Règlement général de police, notamment en sanctionnant les contrevenants. Il ressort de ce qui précède que le but de la LVid est de prévenir des atteintes contre des personnes ou des biens ; la salubrité publique ne fait pas partie du but poursuivi par cette loi et ne justifie pas l'atteinte aux libertés des personnes concernées par la vidéosurveillance.

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, op. cit., 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 nécessaire. Ainsi que mentionné au point II. 1.2, l'information par rapport à la bonne utilisation des différentes bennes, une mise à jour de la brochure d'information communale, la mise en place de panneaux d'information ainsi qu'une sensibilisation active des usagers par une présence aléatoire du personnel de la Voirie permettraient également de limiter les risques d'atteinte, de sorte que l'installation de vidéosurveillance ne passe pas l'examen de la proportionnalité, en particulier la règle de l'adéquation. De plus, le contrôle de la salubrité publique, des horaires d'ouverture et des dépôts interdits augmentent encore le faisceau d'indices, qui tend à mettre en exergue le non-respect du principe de la proportionnalité du système de vidéosurveillance envisagé. Au surplus, toutes les finalités d'intérêt public ne justifient pas nécessairement l'atteinte aux libertés que cause la vidéosurveillance, telle que la surveillance d'une déchetterie (cf. Alexandre Flückiger/Andreas Auer, op. cit., p. 939). En effet, les points de récolte de déchets peuvent être assimilés à des déchetteries dans la mesure où ils remplissent le même but que ces dernières.

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 (cf. Alexandre Flückiger/Andreas Auer, op. cit., p. 938). En l'état, il apparaît que d'autres moyens permettent de remplir le but visé, tout en étant économiquement supportable (p. ex. mise à jour de la brochure d'information communale, mise en place de panneaux d'information et présence aléatoire du personnel de la Voirie). 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 proportionnalité s'oppose à une vidéosurveillance généralisée de tout le territoire sans tenir compte du niveau d'insécurité qui y règne (Alexandre Flückiger/Andreas Auer, op. cit., p. 938). Ainsi, les endroits les plus éloignés, où il y a peu de passage, et les plus fréquemment victimes d'actes de vandalisme sont ceux où un plus grand sentiment d'insécurité règne. En l'espèce, les points de récolte de déchets cités sont pour la grande majorité situés au centre des quartiers, entourés d'habitations et régulièrement fréquentés. En effet, il ressort des photographies du dossier que les images capturent également des habitations privées, des places de jeux, des parkings publics, des routes, etc. De plus, le fait qu'aucun dommage n'ait été évoqué par le requérant augmente encore le non-respect du principe de la proportionnalité du système de vidéosurveillance. Par conséquent, l'utilisation de la vidéosurveillance aux différents points de récolte de déchets de la Ville de Fribourg ne passe pas l'examen de la proportionnalité.

Pour que le présent système soit conforme au principe de la proportionnalité, il n'est pas nécessaire d'utiliser un dispositif de vidéosurveillance informatisée, dont l'image filmée n'est pas visionnée en direct, mais enregistrée, pour être mémorisée, conservée et traitée selon toutes les astuces et techniques que l'informatique met à disposition du surveillant. 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.

L'utilisation d'une caméra mobile aléatoirement installée sur quinze points de récolte des déchets de la Ville de Fribourg et filmant ponctuellement constitue-t-elle une atteinte moins grave à la sphère privée par rapport à l'utilisation de quinze caméras fixes ? Sous l'angle de la proportionnalité, une caméra mobile est plus adéquate par rapport à l'utilisation de quinze caméras fixes ; toutefois, l'atteinte existe

tout de même. En effet, la vidéosurveillance, quel que soit son type, cause une atteinte au respect de la vie privée. Le degré de cette atteinte peut certes varier en fonction des différentes techniques utilisées (vidéosurveillance en temps réel, avec enregistrement, avec traitement informatisé des données) mais l'atteinte existe dans tous les cas. En effet, une installation de vidéosurveillance permet d'obtenir des informations sur un individu, sa présence à un endroit donné, son comportement, voire ses habitudes ou ses relations sociales. Partant, la simple présence de caméras peut être vécue comme intrusive par les individus concernés, qui ne savent pas si les caméras sont actives et si quelqu'un les observe effectivement (cf. ATF 1C_315/2009). Par conséquent, l'installation d'une caméra de vidéosurveillance mobile avec enregistrement aléatoirement installée dans les différents points de récolte des déchets de la Ville de Fribourg n'est pas conforme au principe de la proportionnalité.

Par ailleurs, pour que l'atteinte aux libertés ne soit pas disproportionnée, il est indispensable d'établir une liste avec l'angle et la position de la caméra mobile sur chaque zone autorisée afin que la capture d'images soit à chaque fois identique et de veiller, au besoin par des moyens techniques de blocage, à ce que la caméra vidéo mobile ne puisse être dirigée contre des immeubles ou des maisons privées sis à proximité des lieux sensibles où le regard indiscret ou distrait de l'observateur risquerait de porter une atteinte en tous points inadmissible à la sphère privée ou au domaine secret des habitants (cf. Alexandre Flückiger/Andreas Auer, op. cit., p. 940). Partant, il est nécessaire d'installer un système de « floutage » des images afin de protéger les droits de la personnalité des personnes concernées. Ainsi, en cas de constatation de dégâts, le filtre pourrait être ôté et les images utilisées dans le but de poursuivre la ou les personnes fautives.

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

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

Si toutefois, le Préfet estimait le présent système de vidéosurveillance conforme au principe de la proportionnalité, il s'agit de relever ce qui suit : 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 la forme de pictogramme. Des documents à disposition, il ne ressort pas que l'information soit prévue.

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

Si toutefois, le Préfet estimait le présent système de vidéosurveillance conforme au principe de la proportionnalité, il s'agit de relever ce qui suit : 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 notre disposition, que le but visé par le requérant, est *de contribuer à rendre la Ville de Fribourg plus propre en permettant de poursuivre et de sanctionner les auteurs des infractions au Règlement communal concernant la gestion des déchets et au Règlement général de police*. Cette finalité ne paraît pas en adéquation avec l'exigence légale.

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

Si toutefois, le Préfet estimait le présent système de vidéosurveillance conforme au principe de la proportionnalité, il s'agit de relever ce qui suit : l'art. 5 ch. 3 du Règlement d'utilisation dispose que « les données identifiées comme étant sensibles au sens de l'art. 3 let. c LPrD, leur accès est protégé de la façon suivante : mot de passe sur le serveur (PC portable) et répertoires sur serveur de la ville

avec accès limités aux personnes indiquées à l’art. 2 al. 2 du Règlement d’utilisation ». Au terme 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). Le ch. 3 du Règlement d’utilisation devra donc préciser quelles seront les mesures de sécurité appropriées (comme p. ex. de sécuriser l’accès aux images au moyen d’un mot de passe ou d’installer un système de brouillage des images, etc.).

Par ailleurs, les données ne doivent être accessibles que par les personnes autorisées, comme cela est mentionné à l’art. 2 ch. 2 du Règlement d’utilisation. Finalement, le système doit être protégé dans un lieu adéquat et non-accessible à des personnes non-autorisées.

6. Durée de conservation des images (art. 4 al. 1 let. e LVid)

Si toutefois, le Préfet estimait le présent système de vidéosurveillance conforme au principe de la proportionnalité, il s’agit de relever ce qui suit : conformément à l’art. 4 al. 1 let. e LVid, les images récoltées par une installation de vidéosurveillance doivent être conservées pendant *trente jours*, sauf en cas d’atteintes aux personnes ou aux biens auquel cas le délai peut être porté à cent jours (art. 4 ch. 3 du Règlement d’utilisation), ce qui est conforme avec la législation en vigueur.

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'une caméra de vidéosurveillance mobile avec enregistrement sur quinze points de récolte des déchets de la Ville de Fribourg

par

la Direction de l'Édilité, Secteur de la Voirie, rue Joseph-Piller 7, 1700 Fribourg.

Si toutefois, le Préfet estimait le présent système de vidéosurveillance conforme au principe de la proportionnalité, il s'agit de prendre en considération ce qui suit :

- a. *proportionnalité* : afin de limiter l'atteinte aux droits de la personnalité à ce qui est strictement nécessaire, l'utilisation de la caméra mobile sera limitée à ce qui est nécessaire, soit à un dispositif de vidéosurveillance avec enregistrement simple sans enregistrement de sons, dont l'angle et la position seront identiques à chaque endroit autorisé ; un système de « floutage » des images devra être installé.
- b. *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 la forme de pictogramme.
- c. *sécurité des données* : l'art. 5 ch. 3 du Règlement d'utilisation doit être modifié afin de prévoir la possibilité d'enregistrer des données sensibles au sens de l'art. 3 let. c LPrD et prévoir des mesures de sécurité appropriées (comme p. ex. de sécuriser l'accès par un mot de passe) ; le système de stockage des données doit être protégé dans un lieu adéquat et non-accessible à des personnes non-autorisées.

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 dispositions pénales sur le secret de fonction s'appliquent: 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).
- > 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

—

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