



**La Commission cantonale  
de la transparence  
et de la protection des données**

Place Notre-Dame 8 / Liebfrauenplatz 8  
Case postale  
1701 FRIBOURG / FREIBURG, le 14 septembre 2010/DNS

Tél. 026 / 322 50 08  
Fax 026 / 305 59 72

A la Commission parlementaire  
chargée de l'examen du projet de loi  
sur la vidéosurveillance  
Monsieur Michel Zadory  
Président  
Route St-Eloi 57

1470 Estavayer-le-Lac

**Projet de loi sur la vidéosurveillance**

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous informer que la Commission cantonale, dans sa séance du 24 août 2010, a souhaité porter à votre attention quelques remarques concernant l'objet cité en marge.

**Remarque concernant le fonctionnement de la Commission cantonale**

Selon les informations officieuses, la version actuellement présentée ne semble pas être ressortir de la volonté du Conseil 'Etat, mais provenir d'un malentendu suite à la remarque de la Commission lors de la consultation (cf. lettre annexée du 29.09.2010). Le Président de la Commission se tient à disposition pour de plus amples explications à ce sujet et nous vous saurions gré de bien vouloir nous informer de la suite que vous donnerez à notre remarque.

L'art. 4 al. 2 du projet prévoit que c'est la *Commission cantonale* qui donne son préavis à l'attention de la Direction de la sécurité et de la justice en vue de la décision d'autorisation. De l'avis de cette Commission, il faut en charger l'*Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données*, libre à elle de s'organiser en interne pour effectuer ces préavis. Le procédé existe déjà sous la forme de préavis ou d'avis préalable, par ex. pour les demandes d'accès à la plate-forme informatique (art. 4 al. 3 de la Loi sur le contrôle des habitants), pour la surveillance des sites internet contenant des données personnelles (art. 8 de l'Ordonnance du 3 mai 2005 relative aux sites internet de l'Etat), pour les statistiques en matière d'interruption de grossesse (art. 11 al. 2 de l'Ordonnance du 24 septembre 2002 concernant la procédure à suivre en matière d'interruption non punissable de grossesses). Il ne serait pas possible pour la Commission cantonale, avec les moyens dont elle dispose, d'effectuer elle-même les nombreux préavis auxquels il faut s'attendre dans des délais corrects.

**Contenu matériel du projet de loi sur la vidéosurveillance**

La Commission profite de l'occasion pour vous informer de ses réflexions au sujet du contenu matériel du projet de loi.

- Dans un souci de transparence et en se fondant sur les nouvelles dispositions LInf qui entreront en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2011, la Commission cantonale est d'avis qu'une *liste tenue à jour* des installations de surveillance video doit être publiée sur internet par la Direction de la sécurité et de la justice. Si votre Commission est également de cet avis, il faudrait introduire cette obligation dans la loi (par ex. sous l'art. 5 ou l'art. 6).

- Dans un même souci de transparence et également pour ne pas compliquer la vie de citoyens et citoyennes qui souhaitent s'informer sur la base de la LInf, respectivement exercer leur droit d'accès des articles 23 et ss. LPrD, la Commission souhaite que le pictogramme « surveillance video » mentionne au minimum *l'organe public ou le privé responsable* de l'installation de surveillance. Si votre Commission est également de cet avis, il faudrait introduire cette obligation dans la loi (par ex. sous l'art. 4).

En vous remerciant de l'attention que vous voudrez bien accorder à ce courrier, nous vous prions de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de nos sentiments distingués.

Johannes Frölicher  
Président de la Commission



Annexes :

- Lettre du 29.09.2009
- Liste des dispositions en matière de préavis de l'Autorité

Copie : Direction de la sécurité et de la justice



**La Commission**  
**Die Kommission**

Place Notre-Dame 8 / Liebfrauenplatz 8  
Case postale  
1701 FRIBOURG / FREIBURG, le 29 septembre 2009/DNS

Tél. 026 / 322 50 08  
Fax 026 / 305 59 72

Dossier no 2571

Direction de la sécurité et de la justice  
Monsieur Erwin Jutzet  
Conseiller d'Etat, Directeur

**Céans**

**Avant-projet de loi sur la vidéosurveillance**

---

Monsieur le Conseiller d'Etat, Directeur,

Nous nous référons à votre courrier du 17 juin 2009 concernant l'objet cité en marge et vous remercions de nous avoir consultés à ce sujet.

La Commission en a traité lors de sa séance du 1<sup>er</sup> septembre 2009. Elle ne se prononce que sur les aspects relatifs à la protection des données et vous fait les remarques suivantes (art. 30a al. 2 let. b de la loi du 25 novembre 1994 sur la protection des données, LPrD).

**Généralités**

- S'agissant de la technique législative, la solution proposée de faire une loi spéciale est un choix dont la Commission prend acte.
- En ce qui concerne les conditions matérielles pour le traitement des données (principes de la proportionnalité, finalité), la loi évoque ces principes de manière sommaire (cf. aussi remarque ad art. 4 let. a et b). La Commission souligne que c'est **dans le cas concret** qu'il faudra déterminer si les conditions sont remplies. Se référer à cet égard, à l'Aide-mémoire no 6 d'avril 2005 de la Préposée sur la surveillance vidéo ([http://appl.fr.ch/sprd/pour\\_en\\_savoir\\_plus/surveillance\\_video/aide\\_memoire\\_surveillance\\_video\\_fr.pdf](http://appl.fr.ch/sprd/pour_en_savoir_plus/surveillance_video/aide_memoire_surveillance_video_fr.pdf)). L'existence d'une loi sur la surveillance vidéo n'empêche donc pas l'application des principes généraux de la protection des données. Cela doit être contrôlé au cas par cas.
- La Commission relève que la loi donne une base légale pour l'installation d'un certain type de caméras vidéo (cf. art. 1 al. 1 qui semble limiter le champ d'application à la surveillance vidéo « effectuée (...) dans le but de prévenir les atteintes aux personnes et aux biens et de réprimer la commission d'actes pénalement répréhensibles »). La Commission souligne que les **principes de la LPrD s'appliquent** aussi aux installations qui semblent échapper à cette loi (cf. remarque ad art. 1 al. 1 ci-dessous).

- La Commission constate qu'ainsi formulée la loi semble régler moins la protection des droits de la personnalité que les buts de certains types de surveillance video (cf. art. 1 al.1). Il résulte de cette perspective des imperfections dans l'**intégration** de cette loi dans la LPrD et les principes généraux qui règlent les droits des personnes (notamment la problématique du champ d'application défini d'une manière restrictive à un type de caméras, la coordination entre les art. 1 et 7).

### Remarques spéciales

**Ad art. 1 al. 1** : Le but de la loi tel qu'il est formulé **exclut** toute une série d'installations (par ex. les caméras de sécurité routière, surveillance du personnel dans des zones accessibles au public, webcam pour la promotion touristique, caméras installées par des privés dans un but autre que sécuritaire et dissuasif). De l'avis de la Commission, ces installations sont également liées à des **risques d'atteintes à la personnalité** (cf. par ex. la problématique en relation avec google street view). La Commission souligne qu'une bonne partie des exigences matérielles formulées dans le projet de loi s'appliquent de toute façon par le biais des principes généraux. Ainsi les installations qui ne tombent pas sous le champ d'application de cette loi ne sont pas soumises à des règles matérielles moins strictes que celles formulées dans la loi. Il est hautement regrettable que la loi ne se penche pas sur cette problématique et se limite ainsi à une réglementation partielle.

**Ad art. 1 al. 3** : Sans vouloir proposer une extension de la réglementation, la Commission remarque que l'observation peut aussi être effectuée par d'autres moyens que la prise d'images et que cela peut également signifier des atteintes importantes à la personnalité (par ex. surveillance audio). Elle souligne par ailleurs que la prise d'images peut aussi être accompagnée **d'autres techniques** (telles que prises de son, systèmes de zoom, de reconnaissance de visage, suivi de personnes précises par des séries de caméras ou de systèmes de contrôle qui permettent de connecter entre eux des contrôles de badge, de temps, d'empreintes digitales, de l'iris, de l'enregistrement de son, etc.). La **légalité** d'une installation de surveillance devra toujours – comme déjà soulevé – être évaluée de cas en cas. En ce qui concerne d'autres mesures accompagnant la prise d'images, la Commission se pose la question de savoir s'il ne serait pas approprié de les mentionner séparément dans la loi tout en exigeant une **justification dans la demande d'autorisation**.

**Ad art. 2 let. c** : Ce n'est pas le rôle d'un privé de surveiller le domaine public et d'assurer la tranquillité publique. Dans la mesure où un privé veut garantir la sécurité de ses propres biens et des personnes qui se trouvent sur un site privé, il est tenu de le faire sans surveillance du domaine public. La justification de le soumettre à cette loi réside, de l'avis de la Commission, plutôt dans le fait qu'un privé « utilise » le domaine public que dans le but de son installation. La Commission se demande d'ailleurs comment on pourra contrôler la volonté réelle du privé par rapport au but de son installation. Chaque privé qui veut installer une caméra qui touche le **domaine public** devrait, lui aussi, disposer d'une **autorisation** ou, à tout le moins, être soumis à un devoir d'annonce et ceci sans égard au but de l'installation.

**Ad art. 3 ss** : La Commission estime que la loi devrait comporter une **obligation d'évaluer les effets** de la surveillance video dans chaque cas et ceci devrait figurer dans la loi. L'autorisation devrait être soumise à la charge pour le responsable d'effectuer périodiquement une évaluation et d'informer du résultat l'organe public qui octroie l'autorisation. Pour une évaluation correcte, un **procédé général** devrait être élaboré par les organes compétents.

**Ad art. 3 al. 2** : Le système choisi de **préavis** donné par notre Autorité est préférable à celui de l'octroi d'autorisation par notre Autorité parce qu'ainsi l'organe public qui décerne l'autorisation est distinct de celui qui est habilité à recourir contre l'autorisation. Avec le système prévu, il est assuré qu'il pourra y avoir un tribunal qui jugera de la légalité d'une surveillance vidéo dans un cas concret. Puisque la loi parle du préavis de l'Autorité, la Commission est d'avis qu'il incombera à cette Autorité de déterminer qui de la Commission ou de la Préposée est autorisé à donner ce préavis. Si cela devait ne pas être la volonté du législateur, il faudrait préciser le texte légal.

**Ad art. 4 let a b** : Il ne faut pas seulement mentionner le principe de la proportionnalité par rapport aux **autres mesures** (présence d'agents, système d'éclairage, etc.) mais également l'application de ce principe à la **surveillance elle-même**. Ceci permettra d'exiger des moyens techniques par ex. de brouillage, de serveurs sans visionnement. La Commission s'étonne d'ailleurs que ce principe fondamental ne figure pas dans la loi là où il est possible de faire application de « Privacy-friendly technological solutions ».

**Ad art. 4 let c** : Il faut indiquer non seulement que le lieu est surveillé mais aussi **par qui** il est surveillé. Le public doit pouvoir prendre contact avec les responsables de la surveillance et le responsable de l'installation ne doit pas lui compliquer la vie. Un cryptogramme est une mesure appropriée qu'il doit être **obligatoire** de poser (principe de la bonne foi), même lorsque la caméra est visible. La « visibilité » est une notion peu claire et le fait de pouvoir voir la caméra ne donne pas d'indication sur l'endroit où s'adresser en cas de questions et de droits à faire valoir.

**Ad art. 5** : La Commission s'est demandé s'il ne faut pas être plus précis et, comme à l'art. 2 al. 3, réserver le droit pénal suisse (saisie de preuves, interdiction de destruction de preuves, etc.).

**Ad art. 7** : La Commission est d'avis que des surveillances sans enregistrement peuvent comporter des risques importants pour les droits de la personnalité. Les données peuvent être « hackées » pendant la transmission ou être illégalement enregistrées. Ce risque augmente avec le nombre croissant de postes de réception. Une analyse des risques doit être faite si les images sont transmises sur internet. Par contre, la Commission estime que le système d'une information de notre Autorité par le préfet concerné peut suffire. L'Autorité sera ensuite en mesure de faire respecter les exigences légales avec les moyens de contrôle qui lui reviennent.

En vous souhaitant bonne réception de nos remarques, nous vous remercions de bien vouloir nous informer de la suite que vous y donnerez et nous vous prions de croire, Monsieur le Conseiller d'Etat, Directeur, à l'assurance de notre considération distinguée.

Johannes Frölicher  
Président de la Commission

## I Bases légales du préavis de L'Autorité cantonale de surveillance en matière de protection des données

⇒ *Art. 4 al. 3* - Loi sur le contrôle des habitants du 1<sup>er</sup> juillet 2010

<sup>3</sup> Le Conseil d'Etat peut prévoir l'obligation, pour les communes, d'introduire d'autres données dans le registre des habitants, à la condition que ces données soient utiles pour l'accomplissement des tâches administratives et/ou statistiques. Les communes et **l'Autorité de surveillance en matière de protection des données** sont entendues préalablement.

⇒ *Art. 3 b al. 1* - Ordonnance du 14 juin 2010 relative à la plate-forme informatique contenant les données des registres des habitants

<sup>1</sup> Lorsque la demande est complète, le Service requiert le préavis de **l'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données**.

⇒ *Art. 6a al. 2* - Arrêté du 22 décembre 1987 concernant la gestion de l'informatique dans l'administration cantonale, l'enseignement et les établissements de l'Etat

<sup>2</sup> Il tient compte des exigences de sécurité liées à la protection des données personnelles et est soumis pour avis à la **Commission cantonale de la protection des données**.

⇒ *Art. 11 al. 2* - Ordonnance du 24 septembre 2002 concernant la procédure à suivre en matière d'interruption non punissable de grossesse

<sup>2</sup> Les informations personnelles sont soumises au secret médical. Tout traitement des données à des fins statistiques doit préalablement être soumis pour préavis à **l'Autorité cantonale de surveillance en matière de protection des données**.

⇒ *Art. 8* - Ordonnance du 3 mai 2005 relative aux sites Internet de l'Etat

Autorité de surveillance en matière de protection des données

<sup>1</sup> L'Autorité cantonale de surveillance en matière de protection des données assure, conformément à la législation y relative, la surveillance sur la protection et la sécurité des données personnelles ; le contrôle hiérarchique ordinaire est réservé.

<sup>2</sup> Elle édicte au besoin, en collaboration avec la Commission, des recommandations relatives à la protection des données personnelles sur Internet ; ces recommandations sont, le cas échéant, intégrées formellement dans les directives de la Commission.

<sup>3</sup> **La personne préposée à la protection des données** reçoit en outre, pour avis préalable, tous les projets prévoyant la diffusion sur un site de données personnelles sensibles.

## II Autres dispositions relatives au préavis

⇒ *Art. 31* - Loi du 25 novembre 1994 sur la protection des données

<sup>1</sup> Le ou la préposé e cantonal e à la protection des données est nommé e par le Conseil d'Etat, sur le préavis de la **Commission**.

*Art. 20 al. 2*

<sup>2</sup> En outre, le Conseil d'Etat peut, après avoir pris l'avis de la **Commission cantonale de la protection des données**, prévoir des exceptions à celui-ci ou celle-ci n'utilise les données ou ne les communique que pour l'exécution du mandat.

*Art. 22 al. 2*

<sup>2</sup> Le Conseil d'Etat détermine, après avoir pris l'avis de la **Commission cantonale de la protection des données**, les exigences minimales en la matière.

⇒ *Art. 41 al. 1* - Loi du 9 septembre 2009 sur l'information et l'accès aux documents

<sup>1</sup> Le ou la préposé-e cantonal-e à la transparence est nommé-e par le Conseil d'Etat, sur le préavis de la **Commission**.

⇒ *Art. 32* - Règlement du 24 mai 2005 sur l'élaboration des actes législatifs (REAL)  
Consultation

<sup>1</sup> La Direction organise une procédure de consultation limitée à l'administration cantonale si le projet présente une certaine importance, mais n'a que des incidences mineures pour les organisations externes à l'administration.

<sup>2</sup> Les destinataires sont :

a) les Directions, la Chancellerie d'Etat, le Service de législation, le Bureau de l'égalité hommes-femmes et de la famille et l'**Autorité cantonale de surveillance en matière de protection des données** ;

b) et, dans la mesure où le projet les concerne particulièrement, les autres services centraux, la Conférence des préfets et le Service des communes.