



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 2016-LV-10 / 2016-LV-9

**PRÉAVIS**  
**du 5 décembre 2016**

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

**Demande d'autorisation d'installation de vidéosurveillance avec enregistrement**

**Résidence « Les Martinets », Route des Martinets 10, 1752 Villars-sur-Glâne**

**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 formule le présent préavis concernant la requête de la Résidence « Les Martinets » visant à l'installation d'un système de vidéosurveillance avec enregistrement et sans enregistrement, sis à la Route des Martinets 10 à Villars-sur-Glâne, comprenant 19 caméras, dont 6 caméras extérieures (4 caméras sur le parking principal ainsi que 2 caméras dans le jardin thérapeutique) de type AXIS P3225-LVE et 13 caméras intérieures (1 caméra à l'entrée principale et 12 caméras dans les unités de soins – gériatrie et psychogériatrie) de type AXIS P3364-V, fonctionnant 24h/24. Sur les 19 caméras, seules 5 font l'objet de l'analyse du présent préavis, puisque les 14 autres caméras filment un domaine fermé, non-autorisé au public.

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 20 avril 2016 et de son Règlement d'utilisation (Annexe 1), transmis par la Préfecture de la Sarine par courrier du 3 mai 2016, ainsi que de la vision locale du 22 août 2016 in situ en présence du Lieutenant de Préfet accompagné par sa secrétaire, du Directeur de la Résidence et de l'architecte ayant conçu les unités.

Le système de vidéosurveillance fait l'objet de ce préavis pour autant que le champ de vision de ses caméras 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 le requérant, les caméras capturent des images de l'entrée principale de la Résidence et du parking extérieur principal situé à l'est de la Résidence. Cette dernière pouvant accueillir des personnes externes (médecins, familles, etc.) devient un lieu accessible au public, de sorte que le système de vidéosurveillance entre pleinement dans le champ d'application de la LVID. Les 12 caméras des couloirs du rez-de-chaussée et du premier étage des deux nouvelles unités de soins (gériatrie et psychogériatrie) ainsi que les 2 caméras du jardin thérapeutique ne sont pas soumises à la LVID mais à la LPrD ainsi qu'aux règles spécifiques du Code Civil du 10 décembre 1907 traitant de la protection de l'adulte (cf. Message N° 202 du 6 juillet 2010 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi sur la vidéosurveillance, ad article 2, p. 2s).

Au vu de ce qui précède, l'art. 1 ch. 1 du Règlement d'utilisation doit être modifié dans le sens que « le présent règlement s'applique au système de vidéosurveillance avec enregistrement placé à l'entrée principale de la Résidence et au parking extérieur principal situé à l'est de la Résidence ».

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 sécuriser l'accès public de la Résidence et permet d'observer d'éventuelles déprédations aux véhicules visiteurs et collaborateurs, ainsi que d'éventuelles tentatives de vol. Il permet également la recherche de résidents désorientés ou ayant fugué » (cf. art. 1 ch. 3 du Règlement d'utilisation).

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

- 1) la surveillance de la réception principale et du parking principal extérieur afin d'éviter les atteintes aux biens (vols, déprédations),
- 2) la recherche de résidents désorientés ou ayant fugué.

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 ne mentionne aucune atteinte aux biens ou aux personnes. Il mentionne uniquement que le système de vidéosurveillance installé sur le parking a pour but d'observer d'éventuelles déprédations aux véhicules et d'éventuelles tentatives de vol. Or, il ne ressort aucun cas précis, ni montant de dommages.

## 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 protéger tant les personnes que les biens, il semble que la vidéosurveillance soit un moyen efficace pour y parvenir.

- 1) Concernant la surveillance de la réception principale et du parking principal extérieur, il semble qu'une surveillance constante par des agents privés permette également de limiter les atteintes aux biens, telles que les vols et les déprédations.
- 2) S'agissant de la recherche de résidents désorientés ou ayant fugué, l'augmentation du personnel soignant et l'attribution d'un bracelet « Alarme sociale » aux patients permettraient également de limiter ces risques.

Ainsi, il est constaté que le requérant n'a pas essayé de limiter les risques d'atteinte par des moyens moins restrictifs que la vidéosurveillance.

## 1.3 Quant au but

Comme mentionné au point II. 1, le but du présent système est « de sécuriser l'accès public de la Résidence et permet d'observer d'éventuelles déprédations aux véhicules visiteurs et collaborateurs, ainsi que d'éventuelles tentatives de vol. Il permet également la recherche de résidents désorientés ou ayant fugué ». Dès lors, il paraît envisageable que le moyen prôné permette de remplir les buts poursuivis et de limiter les risques cités plus haut.

## 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, 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 caméras à la Résidence « Les Martinets » 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 autres infractions, telle qu'une surveillance constante de la Résidence par des agents privés. Concernant les résidents désorientés ou ayant fugué, l'augmentation du personnel soignant et l'attribution d'un bracelet « Alarme sociale » permettraient également de limiter ces fuites et d'appeler à l'aide.

Pour que le présent système soit 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 en salle de contrôle et est visionné ainsi qu'utilisé uniquement en cas de délits avérés, est largement suffisante.

Afin de réduire au maximum l'atteinte aux libertés des personnes concernées 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 du responsable (cf. Arrêt TC FR 601 2014 46, consid. 3b). En outre, il est indispensable de veiller au besoin par des moyens techniques de blocage, à ce que les caméras vidéo ne puissent pas être dirigées contre des immeubles ou des maisons privées sis à proximité des lieux sensibles ou le regard indiscret ou distrait de l'observateur risquerait de porter atteinte en tous points inadmissible à la sphère privée ou au domaine secret des habitants (cf. Alexandre Flückiger/Andreas Auer, p. 940). Notre Autorité constate que les champs de vision des caméras du parking sont larges. En effet, les caméras filmant « vers le bas et vers le haut » enregistrent des images de l'arrêt de bus, des trottoirs, de la route et des domaines privés alentours et ne passent ainsi pas l'examen de la proportionnalité. Aussi, afin de limiter l'atteinte à ce qui est strictement nécessaire, il s'agira soit de retirer les deux caméras filmant « vers le bas et vers le haut » ou soit de limiter leur champs de vision au domaine privé de la Résidence afin qu'elles ne filment pas l'arrêt de bus, les trottoirs, la route et tout domaine privé alentour.

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

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

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 forme de pictogramme. Des documents à disposition, il ressort que le signalement est prévu. Toutefois, notre Autorité relève que le pictogramme collé sur la porte d'entrée principale de la Résidence n'est pas suffisamment grand.

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

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 sécuriser l'accès public de la Résidence et permet d'observer d'éventuelles déprédations aux véhicules visiteurs et collaborateurs, ainsi que d'éventuelles tentatives de vol. Il permet également la recherche de résidents désorientés ou ayant fugué.* Cette finalité paraît en adéquation avec l'exigence légale.

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

Des informations à disposition, il ne ressort pas que les images enregistrées doivent être stockées sur un support physique indépendant sans accès à distance possible (réseaux sans fils ou internet). En outre, notre Autorité rappelle que les images ne peuvent pas être enregistrées sur un Cloud et qu'un accès à distance via Internet n'est pas nécessaire ; de sorte que l'article 5 ch. 4 du Règlement doit être complété au sens de ce qui précède.

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

Conformément à l'art. 4 al. 1 let. e LVid, les images récoltées par une installation de vidéosurveillance sont conservées pendant *trente jours*, sauf en cas d'atteintes aux personnes ou aux biens auquel cas le délai peut être porté à cent jours (cf. art. 4 du Règlement d'utilisation). Toutefois, le Tribunal cantonal considère la durée de conservation des images bien trop longue, dans la mesure où le système de vidéosurveillance ne vise que la poursuite et la prévention d'infractions contre des biens (cf. Arrêt TC FR 601 2014 46, consid. 3f). En effet, le but premier de l'installation est de prévenir les atteintes aux biens. En outre, la recherche de résidents désorientés ou ayant fugué se fait dans les heures qui suivent la disparition de la personne. Partant, le Règlement d'utilisation devra être modifié dans le sens de ce qui précède.

## **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 (4 caméras sur le parking principal et 1 caméra à l'entrée principale) à la Résidence « Les Martinets », Route des Martinets 10, 1752 Villars-sur-Glâne, aux conditions suivantes :**

- a. *objet* : l'article 1 ch. 1 du Règlement d'utilisation doit être modifié dans le sens que « le présent Règlement d'utilisation s'applique au système de vidéosurveillance avec enregistrement placé à l'entrée principale de la Résidence et du parking extérieur principal situé à l'est de la Résidence ».
- b. *proportionnalité* : afin de limiter l'atteinte aux droits de la personnalité à ce qui est strictement nécessaire, l'utilisation du système de vidéosurveillance sera limitée à ce qui est nécessaire, soit à un dispositif de vidéosurveillance avec enregistrement simple ; un système de floutage des images devra être installé ; le champ de prise de vue ne doit pas être dirigé contre des immeubles ou des maisons privées ; soit les caméras dirigées vers le haut et vers le bas du parking principal extérieur devront être retirées soit leur champ de vision devront être limités et ne pas filmer l'arrêt de bus, les trottoirs, la route et les domaines privés alentours ; toute fonctionnalité permettant d'émettre et/ou d'enregistrer des sons ne doit pas être utilisée.
- c. *signalement* : des pictogrammes plus grands devront être installés à chaque endroit sous vidéosurveillance.

- d. *sécurité des données* : les images ne peuvent pas être enregistrées sur un Cloud ; l'accès à distance aux enregistrements vidéo via Internet ne doit pas être utilisé.
- e. *destruction des images* : l'art. 4 du Règlement d'utilisation devra être modifié dans le sens que les images devront être effacées le plus rapidement possible, le délai de 100 jours n'étant pas admissible.

## **V. Remarques**

- > **Le requérant est rendu attentif au fait que le système de vidéosurveillance sans enregistrement (12 caméras dans les unités ainsi que 2 caméras dans le jardin thérapeutique), installé dans les couloirs des deux nouvelles unités de soin (gériatrie et psychogériatrie) ainsi que dans le jardin thérapeutique, est soumis à la législation cantonale en matière de protection des données (LPrD) ainsi qu'à la législation spéciale relative à la protection de l'adulte (CC). Afin d'être conforme à la législation en vigueur, le résident respectivement son représentant légal doit être informé et avoir consenti au système de vidéosurveillance sans enregistrement. En outre, chaque visiteur des résidents hébergés dans ces unités de soins doit être prévenu de la présence de la vidéosurveillance.**
- > **Il est également rappelé au requérant que, s'il filme ses employés, ces derniers doivent être informés des endroits filmés et le champ de vision des caméras doit être orienté de sorte que le personnel ne soit pas constamment filmé.**
- > 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'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 avec enregistrement
- Règlement d'utilisation
- dossier en retour