



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Autorité cantonale de la transparence, de la
protection des données et de la médiation APrDM
Kantonale Behörde für Öffentlichkeit, Datenschutz
und Mediation ÖDSMB

Préposée cantonale à la transparence
Préposée cantonale à la protection des données

Rue des Chanoines 2, 1700 Fribourg

T +41 26 322 50 08

www.fr.ch/atprdm

Référence : MS 2022-LV-12

Fribourg, le 29 août 2023

**PREAVIS
du 29 août 2023**

à l'attention de la Préfète de la Sarine, Mme Lise-Marie Graden

**Demande d'autorisation d'installation d'un système de vidéosurveillance
avec enregistrement
de l'EMS La Providence,**

pour les entrées du bâtiment, sis à la rue de la Neuveville 12

I. Généralités

- Les articles 12, 24 et 38 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (Cst./FR ; RSF 10.1) ;
- L'article 3, 5 al. 2 de la Loi cantonale du 7 décembre 2010 sur la vidéosurveillance (LVid ; RSF 17.3) ;
- L'article 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 cantonal du 29 juin 1999 sur la sécurité des données personnelles (RSD ; RSF 17.15) ;
- La loi cantonale du 12 mai 2016 sur les prestations médico-sociales (LPMS ; RAF 820.2)
- L'article 1 de l'Ordonnance cantonale du 30 janvier 2018 fixant la liste des établissements médico-sociaux du canton de Fribourg (RSF 834.2.41)

l'Autorité cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation (APrDM) formule le présent préavis concernant la requête du 2 juillet 2022/19 juillet 2022 de l'Etablissement médico-social La Providence (la requérante) visant à l'installation d'un système de vidéosurveillance avec enregistrement, à la rue de la Neuveville 12.

II. Faits

Le système de surveillance qui fait l'objet de ce préavis se trouve à l'EMS La Providence, rue de la Neuveville 12, à Fribourg.

Le système de vidéosurveillance comprend 6 caméras de différents types et est composé d'un enregistreur _____, 1x _____, 1x _____, 1x _____, 4x _____. Les images enregistrées doivent être stockées sur un support physique indépendant, sans accès à distance possible, que ce soit un réseau sans fil ou internet (art. 5 ch. 4 du Règlement d'utilisation). La vision en temps réel n'est pas prévue.

L'installation fonctionne 24h/24 (art. 5 ch. 4 du Règlement d'utilisation).

Ce préavis se fonde sur les indications qui ressortent du formulaire de la demande d'autorisation du 2 juillet 2022 d'installer un système de vidéosurveillance avec enregistrement transmis par la Préfecture de la Sarine le 21 septembre 2022 à l'ATPrDM, sur les éléments communiqués lors de la vision locale du 3 mars 2023 ainsi que sur les compléments d'information transmis par la requérante à l'ATPrDM le 19 juillet 2023. La requête est accompagnée d'un Règlement d'utilisation de vidéosurveillance avec enregistrement, du formulaire de la Préfecture y relatif et de la documentation du projet d'installation. Le 19 juillet 2023, la requérante a indiqué renoncer à la caméra 7 (rue de la Neuveville 3).

Le but de l'installation de vidéosurveillance est d'aider à la recherche en cas de disparition de résident-e-s et de protéger les bâtiments et les biens. Selon les risques évoqués dans le procès-verbal de la vision locale, il y a deux risques principaux. Le premier risque est que les résident-e-s partent du home et se blessent ou disparaissent, par exemple lors de fugues ou quand ils sont désorientés. Il y a un risque de mise en danger d'eux-mêmes dans ces cas. Le deuxième risque est l'intrusion de personnes malveillantes dans le home (vols, agressions etc.). Selon l'analyse des risques de la requérante, il y a eu des cas pour les deux types de risques.

En date du 8 août 2022, la Préfecture de la Sarine a demandé à la requérante de compléter le dossier en développant l'analyse des risques, notamment en mentionnant les atteintes aux biens et aux personnes subies, en donnant des précisions quant à la problématique de la disparition de résident-e-s et en précisant le nombre de cas rencontrés et, finalement, en expliquant dans quelle mesure l'installation d'un système de vidéosurveillance avec enregistrement devrait fonctionner en continu, en particulier la journée. En date du 15 septembre 2022, la requérante a complété sa requête. Le 21 septembre 2022, la Préfecture de la Sarine a transmis le dossier à l'ATPrDM pour préavis. En date du 3 mars 2023, une vision locale a eu lieu. Le 6 mars 2023, la Préfecture de la Sarine a transmis à l'ATPrDM le procès-verbal de la vision locale. Le 19 juillet 2023, la requérante a transmis des informations à l'ATPrDM (nouveau positionnement des caméras en tenant compte des observations et des remarques émises lors de la vision locale, recension des vols, disparitions et fugues répertoriées, retrait de la demande d'autorisation d'installation concernant la caméra 7 sise à la rue de la Neuveville 3).

III. Considérants

1. Soumission de l'EMS La Providence à la LVid : la LVid s'applique aux installations de vidéosurveillance portant en tout ou en partie sur des lieux publics (art. 2 al. 1 LVid). Sont des lieux publics au sens de la LVid 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 n'appartiennent pas au domaine public mais sont néanmoins affectés à l'administration publique (art. 2 al. 2 let. a et b LVid).

Selon l'Ordonnance fixant la liste des établissements médico-sociaux du canton de Fribourg, l'EMS La Providence à Fribourg fait partie des établissements médico-sociaux du district de la Sarine, qui sont admis à pratiquer à la charge de l'assurance obligatoire des soins (AOS). Il peut donc être mis au bénéfice d'une reconnaissance de l'Etat, qui ouvre le droit à un subventionnement des frais d'accompagnement des pouvoirs publics (art. 1 al. 1 let. a ch. 2 de l'Ordonnance fixant la liste des établissements médico-sociaux du canton de Fribourg ; RSF 834.2.41). Le home est ouvert au public et pouvant accueillir des personnes externes, il est donc soumis à la LVid.

2. But de l'installation : l'installation d'une vidéosurveillance a pour but de prévenir les atteintes aux personnes et aux biens et de contribuer à la poursuite et la répression des infractions (art. 3 al. 1 LVid).

Le but de la vidéosurveillance en question – tel qu'il est formulé à l'article 1 chiffre 3 du Règlement d'utilisation – peut entrer dans le champ d'application de la LVid. Il s'agit de prévenir les atteintes aux résident-e-s du home, en cas de disparition ou de fugues. Le but est également de contribuer à la poursuite et à la répression des infractions commises dans le bâtiment (les biens à l'intérieur du home). La vidéosurveillance facilite la recherche des résident-e-s en cas de disparition, puisqu'elle permet de constater quelle sortie a été empruntée et, ainsi, de retrouver plus rapidement les résident-e-s. La vidéosurveillance envisagée entre ainsi dans les buts de l'article 3 alinéa 1 LVid. La requérante a indiqué qu'en aucun cas la vidéosurveillance a pour but d'observer les lieux de vie des résident-e-s, mais uniquement les portes d'entrée et de sortie du home afin de faciliter la recherche des résident-e-s ayant quitté le home ou fugué, et de prévenir les atteintes contre ceux-ci.

Le Règlement d'utilisation est à compléter comme suit, à l'article 1 chiffre 3 : « Ce système de vidéosurveillance a pour but de prévenir l'atteinte aux personnes et aux biens, et de contribuer à la poursuite et à la répression des infractions. Il permet d'aider à la recherche, en cas de disparation, d'un-e résident-e et de protéger les bâtiments et les biens. ».

3. Analyse des risques : les risques ont été évoqués pendant la vision locale du 3 mars 2023 et recensés et complétés dans la documentation fournie le 19 juillet 2023. Parmi les atteintes énumérées, il y a les risques de disparitions et de fugues des résident-e-s (au moins 30 depuis avril 2018), ainsi que les dommages à la propriété et vols. Les indications relatives aux montants des dommages aux biens s'élèvent à plusieurs

milliers de francs (pendule à Fr. 3'000.-, horloge de console à Fr. 2'000.- ainsi que des vols réguliers, non répertoriés dans le tronc des bougies de la chapelle, ou de matériel divers).

Au niveau des mesures prises, il y a les montres-bracelets pour les résident-e-s, mais certaines personnes ne souhaitent pas les mettre. Il y a aussi des tapis-sonnettes à déposer dans les chambres des résident-e-s, qui détectent les mouvements. Ces tapis ne permettent néanmoins pas d'atteindre le but recherché : lorsque les tapis vibrent suite à la détection d'un mouvement, ce n'est pas toujours possible pour le personnel d'arriver assez rapidement sur place. Si les tapis sont placés dans les chambres, ils déclenchent des alarmes quand les personnes s'en approchent, sans forcément quitter les lieux. Il y a un risque de blessures pour les résident-e-s quand ils les enjambent. De plus, les résident-e-s sortent parfois de leurs chambres sans forcément quitter le home ; ils sont libres de s'y déplacer. S'ils sont placés aux sorties du bâtiment, les tapis vibrent aussi lorsque ce n'est pas nécessaire, par exemple lorsque des personnes extérieures en visite entrent et sortent du bâtiment. La requérante indique qu'en raison de leur taille et de leur couleur, en poser aux sorties des chambres peut donner l'impression aux résident-e-s de se trouver enfermé-e-s. Selon la requérante, augmenter la surveillance à travers le personnel n'est pas possible. Les endroits à protéger font objet du point 4.

Les risques et les atteintes évoqués, ainsi que les mesures discutées mais non envisageables dans le cas précis, permettent de justifier la vidéosurveillance sous l'angle de la proportionnalité.

4. Emplacement des caméras et secteur surveillé : pour être proportionnée, la vidéosurveillance ne peut être installée qu'aux endroits où elle s'avère nécessaire, c'est-à-dire dans les lieux et 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 présent système prévoit 6 caméras, à l'entrée principale de la rue de la Neuveville 12 (1), à la sortie annexe sur rue de la Neuveville et cour arrière (2), à la sortie sur la ruelle des Liguoriens (3), à la sortie sur le jardin (4), à l'entrée près de la salle de pause du personnel (5) et au niveau couloir -1 à la ruelle des Liguriens (6). Comme l'a indiqué la requérante dans son courrier du 19 juillet 2023, elle renonce à la 7^{ème} caméra qui était prévue dans la demande d'origine devant le vestiaire du personnel à la rue de la Neuveville 3. L'article 1 chiffre 2 du Règlement d'utilisation est modifié dans ce sens (6 caméras avec indications techniques).

La caméra 1 filme la porte d'entrée principale. Elle est positionnée de manière à ne pas filmer les couloirs, mais uniquement l'entrée.

La caméra 2 filme la sortie annexe sur la rue de la Neuveville et la cour arrière. Elle est positionnée de manière à ne filmer que les portes.

La caméra 3 est positionnée de manière à ne pas filmer la ruelle des Liguoriens et pas non plus le couloir niveau 0 du bâtiment des Liguoriens.

La caméra 4 est positionnée de manière à ne filmer que la sortie vers le jardin, avec floutage des bords afin de ne filmer que la porte.

La caméra 5 est déplacée à l'extérieur afin de surveiller la porte en direction du tunnel, et non pas les lieux où le personnel prend ses pauses.

La caméra 6 est repositionnée afin de filmer uniquement la porte.

5. Enregistrement et stockage des données : selon les indications de la requérante, les images sont stockées sur un serveur sur place.

Vu la sensibilité des locaux, le home est d'accord que les données soient détruites après 7 jours, le Règlement d'utilisation est modifié en conséquence (art. 4 ch. 3).

6. Mesures de sécurité (art. 5-6 du Règlement) : une autorisation personnelle (mot de passe) est délivrée aux collaborateurs pour lesquels un accès est nécessaire en raison de leur fonction, les mots de passe sont changés régulièrement. Toute activité effectuée sur le système sera automatiquement enregistrée et répertoriée à des fins de contrôle ou de reconstitution. Les contrôles techniques de l'installation ainsi que le contrôle du respect des mesures de sécurité sont effectués par le tiers tous les 6 mois. Les caméras sont exploitées et maintenues par un tiers. Il s'agit donc d'une externalisation selon les articles 12b ss LPrD. Les conditions selon ces articles doivent être respectées, notamment les conditions spécifiques de l'externalisation doivent être garanties par contrat (notamment de prévoir un système de traçage ou journalisation, une clause de confidentialité, respectivement une obligation de confidentialité du fournisseur, de limiter l'accès aux données par le fournisseur aux seules raisons techniques et de se réserver le droit de contrôle/d'audit).

Les 6 personnes autorisées à visionner les images sont listées dans le Règlement d'utilisation (art. 2 ch. 2). Il est conseillé de faire figurer uniquement les fonctions des personnes (sans les noms et prénoms). Le Règlement d'utilisation est modifié dans ce sens.

7. Le profilage ou data analytics etc. ne sont pas prévus par la LVid. L'ATPrDM considère dès lors que, sous l'angle de la proportionnalité, ces technologies ne peuvent pas être admises.
8. Signalement adéquat du système : le système doit être signalé de manière adéquate (art. 4 al. 1 let. b LVid), p.ex. par un pictogramme, et le responsable du système doit être mentionné.
9. Déclaration de fichier : conformément aux articles 19 ss LPrD, les fichiers doivent être déclarés à l'ATPrDM avant leur ouverture.

10. Droit d'accès : il est conseillé de compléter le Règlement d'utilisation par un article sur le droit d'accès, conformément [au modèle de règlement mis à disposition sur le site Internet de l'Etat](#) (article 6, droit d'accès).

IV. Conclusion

L'Autorité cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation prend note du retrait de la demande relative à la caméra 7 (rue de la Neuveville 3) et émet le préavis suivant concernant la requête d'installation d'un système de vidéosurveillance de l'EMS La Providence, rue de la Neuveville 12, à Fribourg:

- un préavis **favorable** à la demande d'installation des **caméras 1, 2, 3, 4, 5 et 6** tous les jours 24h/24 (cf. conditions) ;

aux conditions suivantes :

- a. But de la vidéosurveillance : modification des buts de l'installation en indiquant « Ce système de vidéosurveillance a pour but de prévenir l'atteinte aux personnes et aux biens, et de contribuer à la poursuite et à la répression des infractions. Il permet d'aider à la recherche en cas de disparation d'un-e résident-e et de protéger les bâtiments et les biens ». L'article 1 chiffre 2 du Règlement d'utilisation est modifié en fonction du nombre de caméras restantes (6).
- b. Analyse des risques : l'organe responsable réévalue le système de vidéosurveillance dans un délai de trois ans.
- c. Mesures de sécurité : les personnes autorisées à visionner les images enregistrées sont mentionnées uniquement par leurs fonctions, et non pas par leurs noms (art. 2 ch. 2 du Règlement d'utilisation). La durée de conservation est adaptée à 7 jours (art. 4 ch. 3 du Règlement d'utilisation).
- d. Floutage : le floutage est effectué selon les indications fournies.
- e. Sécurité des données : la sécurité des données est à respecter selon les considérants.
- f. Externalisation : les exigences des articles 12b ss. LPrD sont à respecter.
- g. Data analytics : l'analyse des données et le profilage sont interdits.
- h. Un signalement adéquat aux abords de la zone surveillée doit être apposé.
- i. Déclaration du fichier, conformément aux articles 19 ss LPrD.
- j. Droit d'accès : le Règlement d'utilisation est complété par un article sur le droit d'accès, selon le modèle mis à disposition.

V. Remarques

- > Les dispositions légales pertinentes doivent être respectées, notamment celles en matière de protection des données.
- > Toute modification de l'installation et/ou de son but devra être annoncée et l'ATPrDM se réserve le droit de modifier son préavis (art. 5 al. 3 OVID).
- > La procédure en cas de violation ou de risque de violation des prescriptions sur la protection des données est réservée (art. 30a al. 1 let. c LPrD).
- > Le présent préavis sera publié.

Martine Stoffel
Préposée cantonale à la transparence
Préposée cantonale à la protection des données

Annexes

—

Dossier en retour

Formulaire de demande d'installer un système de vidéosurveillance avec enregistrement signé