



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

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

La Préposée cantonale à la protection des données

Rue des Chanoines 2, 1700 Fribourg

T +41 26 322 50 08

www.fr.ch/atprdm

—
Réf. : MS/nk 2021-LV-7

PRÉAVIS
du 22 décembre 2022

À l'attention du Préfet de la Broye, M. Nicolas Kilchoer

Demande d'autorisation d'installation de vidéosurveillance avec enregistrement

sise à la Déchetterie communale,
Route des Vuarines 84, 1564 Domdidier
Les Moulins 19b, 1563 Dompierre
Place des Sports 18a, 1773 Léchelles

Commune de Belmont-Broye, Pré-de-la-Cour 4, 1564 Domdidier

I. Généralités

Vu

- les articles 12, 24 et 38 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (Cst./FR ; RSF 10.1) ;
- l'article 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 25 septembre 1980 sur les communes (LCo ; RSF 140.1) ;
 - le Règlement cantonale du 28 décembre 1981 d'exécution de la Loi sur les communes (RELCO ; 140.11) ;
 - la Loi cantonale du 4 avril 1972 sur le domaine public (LDP ; RSF 750.1),

l'Autorité cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation (ATPrDM) formule le présent préavis concernant la requête de la commune de Belmont-Broye (ci-après : la requérante) visant à l'installation d'un système de vidéosurveillance avec enregistrement, sis à la Route des Vuarines 84, 1564 Domdidier, Les Moulins 19b, 1564 Domdidier, et au Chemin de la Place de Sports 18a, 1773 Léchelles, comprenant 6 caméras _____, possibilité de zoom optique 4x, fonction jour/nuit avec Led IR – connexion LAN & Wifi et enregistrement sur *Cloud*, avec possibilité de zoom, fonctionnant 24h/24, 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, le Règlement d'utilisation et les annexes

transmis par la Préfecture de la Broye par courrier du 9 mars 2021, de la vision locale du 24 août 2021 et du PV du 1^{er} septembre 2021 ainsi que les compléments transmis par la Préfecture de la Broye par courrier du 19 juillet 2022.

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). Sont des lieux publics, les immeubles qui appartiennent au domaine public cantonal ou communal (cf. art. 2 al. 2 let. a LVid). Aux termes de l'article 3 alinéa 2 LDP, les routes communales, les places, les voies de communication et les biens communaux appartiennent au domaine public ainsi que les immeubles affectés à l'administration communale. Au vu des informations fournies par la requérante, les caméras capturent des images des déchetteries communales et des routes communales. Ainsi le présent système de vidéosurveillance 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. À cette fin, celui-ci donne « les détails techniques ou concrets » sur lesquels il se fonde (TC FR 602 2017 100 à 106 et 111 du 20 janvier 2020, consid. 5.2.). Ainsi les risques sont analysés (cf. chap. II), mais également le respect des principes généraux et autres critères légaux, 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, l'information aux collaborateurs et collaboratrices, le droit d'accès, le respect de la confidentialité et l'obligation de déclarer les fichiers (cf. chap. III, ch. 1 à 10).

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 dissuader et poursuivre les auteurs d'incivilités (déprédation – vol – autres incivilités), analyser les risques et observer des mesures de prévention possible au regard du but poursuivi » (cf. art. 1 ch. 4 du Règlement d'utilisation ; ci-après : RU) ainsi que de surveiller (cf. formulaire de demande du 8 juillet 2022).

Une analyse des risques, à la lumière du principe de la proportionnalité, ne figure pas au dossier. Sur la base de la vision locale du 24 août 2021 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. Le dossier mentionne que les dégâts matériels portent essentiellement sur les bennes mises en panne par la mauvaise utilisation des usagers. Le dossier fait état de certains montants suite à la mise hors service des bennes allant d'une centaine de franc à 5'000.00 CHF.

Les atteintes aux personnes sont rares.

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. Il ressort du dossier qu'une surveillance discrète des accès ainsi que par le personnel ainsi qu'une augmentation du personnel communal sont envisagées. La requérante souligne que ces mesures soulèvent des coûts supplémentaires. La requérante utilise un système de carte nominative. Ce nonobstant, elle ne présente pas d'analyse de ces données (voire leur résultat) pour l'identification des auteurs. La requérante déclare « que si quelque chose d'inadéquat y est insérée, elle peut tomber en panne mais ultérieurement. Ainsi, ce n'est pas forcément le propriétaire de la dernière carte enregistrée dans le système qui est le responsable des dommages » (cf. PV du 24 août 2021, p. 3). Cette explication rend également difficile l'identification de l'auteur par vidéosurveillance, les conséquences pouvant intervenir postérieurement. Autant la limitation de la fiabilité de la carte nominative que de la vidéosurveillance est ainsi retenue en termes d'identification d'auteur.

Des mesures moins attentatoires seraient un éclairage par détection de mouvement aux bennes, une sensibilisation active des habitant-e-s, des contrôles aléatoires effectués par le personnel, etc.

1.3 Quant au but

Comme mentionné au point II. 1.1, le but du présent système de vidéosurveillance est « de dissuader et poursuivre les auteurs d'incivilités (déprédation – vol – autres incivilités), analyser les risques et observer des mesures de prévention possible au regard du but poursuivi » (cf. art. 1 ch. 4 du Règlement d'utilisation ; ci-après : RU) ainsi que de surveiller (cf. formulaire de demande du 8 juillet 2022).

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 des atteintes aux biens et/ou aux personnes et la contribution à la poursuite et à la répression d'infractions, sont cumulatives (TC FR 601 2014 46 du 20 août 2015, consid. 3d)).

Au vu de ce qui précède, les buts semblent ne pas entrer dans le champ d'application de la LVid. Selon la jurisprudence, le but tendant à « l'utilisation conforme aux instructions » est manifestement contraire à la LVid et ne peut être admis (TC FR 601 2014 46 du 20 août 2015, consid. 3a)).

Les dommages constatés font principalement suite à une utilisation non conforme du matériel.

Ainsi à la lumière de la LVid, les lieux faisant l'objet de la présente demande ne sauraient être observés au moyen de la vidéosurveillance sans que l'on ne puisse constater une disproportion excessive entre le but poursuivi et le système de vidéosurveillance projeté (cf. chap. III, ch. 2).

III. Conditions

1. Exigence de la base légale

L'article 38 Cst./FR déclare 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 ». Selon l'article 4 LPrD, le traitement de données personnelles ne peut se faire que si une disposition légale le prévoit.

Ainsi les traitements de données personnelles qu'implique la vidéosurveillance ainsi que les éventuelles restrictions qu'elle engendre sont régis par la LVid.

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 (not. art. 11 al. 2 Cst./FR ; art. 12 al. 1 Cst./FR et art. 8 CEDH ; art. 12 al. 2 Cst./FR : cf. FLÜCKIGER/AUER, La vidéosurveillance dans l'œil de la Constitution fédérale, AJP/PJA 2006, p. 931).

La surveillance doit être adéquate ; c'est-à-dire apte à atteindre le but visé et 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 public (TC FR 601 2014 46 du 20 août 2015, consid. 2b/cc). 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 (FLÜCKIGER/AUER, op. cit., p. 938). 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 la proportionnalité s'oppose à une vidéosurveillance généralisée de tout le territoire sans tenir compte du niveau d'insécurité qui y règne (FLÜCKIGER/AUER, op. cit., p. 938). En l'espèce, le contrôle des bennes compacteuses et la surveillance et observation des personnes qui déposent des objets ou des sacs-poubelle à côté de la benne ne peuvent justifier l'emploi de la vidéosurveillance. Il sied de relever que l'utilisation de bennes nécessite une carte communale nominative qui permet d'identifier l'utilisateur (voire le ménage concerné). Lorsque la requérante déclare que les objets inadéquats insérés peuvent occasionner une mise hors service ultérieure (cf. PV du 24 août 2021, p. 3) pour expliquer que les cartes nominatives ne sont pas suffisantes, elle n'explique au contraire pas en quoi la vidéosurveillance permettrait mieux une telle identification.

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, in BGC novembre 2010 1967, p. 1969). 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). Lors de la vision locale du 24 août 2021, la requérante avait informé que le Cloud ne serait pas utilisé pour les déchetteries et que le RU serait adapté (cf. PV du 24 août 2021, p. 6). À l'article 1 chiffre 2 RU communiqué le 19 juillet 2022, l'enregistrement sur *Cloud* figure toujours. L'atteinte est dès lors plus conséquente au vu de l'utilisation du *Cloud*. En outre, ce dernier suppose le respect des articles 12b ss LPrD. Selon les informations communiquées, seul l'enregistrement est envisagé. Selon la jurisprudence et les recommandations du Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence¹, le dispositif technique utilisé doit également respecter le principe de proportionnalité, notamment en préservant l'anonymat des personnes. Pour que l'atteinte aux libertés ne soit pas

¹<https://www.edoeb.admin.ch/edoeb/fr/home/protection-des-donnees/technologien/videoueberwachung/erklarungen-sur-la-videosurveillance-dans-les-vestiaires-et-dan.html>

disproportionnée, il est indispensable de veiller, au besoin par des moyens techniques de blocage, à ce que les caméras ne puissent pas être dirigées 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 tout point inadmissible à la sphère privée ou au domaine secret des habitants (cf. FLÜCKIGER/AUER, op. cit., p. 940). Ainsi un système de floutage des images ou de bandes noires devrait être employé afin de réduire au maximum l'atteinte aux libertés des personnes filmées. En cas d'infraction(s) avérée(s), le système de floutage ou la bande noire peut être ponctuellement désactivé afin de dévoiler l'identité du responsable (Arrêt TC FR 601 2014 46, consid. 3b).

Sous l'angle de la nécessité, d'autres mesures moins incisives seraient envisageables afin d'atteindre le même but de prévention et de répression des atteintes aux biens et aux personnes (cf. chap. II, ch. 1.2).

Au sens de la proportionnalité au sens étroit, l'intérêt public à la prévention et à la répression d'infractions (dégâts matériels, atteintes à la personne) doit primer l'intérêt privé au respect des libertés personnelles des personnes (TC FR 601 2014 46, consid. 2b/cc et réf. citées). Pour que l'atteinte aux libertés ne soit pas disproportionnée, il est indispensable de veiller à la mise en place de mesures techniques. Ce qui est rendu plus difficile en présence d'un *Cloud*. L'intérêt à lutter contre les incivilités et le non-respect des instructions ne l'emporte pas sur l'atteinte importante au droit de la personnalité des personnes concernées. Il sied de rappeler que les installations situées dans des lieux de passages fréquents portent de plus grandes atteintes aux libertés des personnes qu'une surveillance dans un endroit à l'écart (TC FR 601 2014 46, consid. 3b) cc et réf.). Les sites concernés sont proches de routes et d'habitations. Il s'agit ainsi de lieux de passage (voire proches de passages).

Afin d'avoir une vue générale, chaque caméra est analysée à la lumière du principe de la proportionnalité, sous réserve des champs de vision définitifs. Il est relevé que l'appréciation est réalisée d'après les plans transmis ; c'est-à-dire les images figurant au dossier. Le RU doit mentionner le nombre total de caméras. Afin de simplifier la lecture, nous abordons les caméras dans l'ordre croissant. Le RU doit mentionner le nombre de caméras :

- **Domdidier - Caméras 1 et 2 – enregistrement des images 24h/24. Il n'y a pas de vision en temps réel.** Il est difficile d'identifier quelle caméra filme les bennes et laquelle filme la déchetterie (champ de vision pas clair : cf. PV du 24 août 2021, p. 6). La caméra ne respecte pas le principe de la proportionnalité (cf. ci-dessus) ;
- **Dompierre - Caméras 1 et 2 – enregistrement des images 24h/24. Il n'y a pas de vision en temps réel.** Il renvoyé à l'analyse des caméras du site de Domdidier ;
- **Léchelles - Caméras 1 et 2 – enregistrement des images 24h/24. Il n'y a pas de vision en temps réel.** Il renvoyé à l'analyse des caméras du site de Domdidier ;

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 (art. 4 al. 1 let. b LVid), le respect du principe de la finalité (art. 4 al. 1 let. c LVid), la sécurité des données (art. 4 al. 1 let. d LVid), la durée de conservation des images (art. 4 al. 1 let. e LVid), la durée de conservation des images (art. 4 al. 1 let. e LVid), l'information aux collaborateurs et collaboratrices, le droit d'accès (art. 1 al. 2 *in fine* LVid, art. 23 LPrD), la clause de confidentialité et l'obligation de déclarer les fichiers (art. 1 al. 2 *in fine* LVid, art. 19 ss LPrD). Notre Autorité relève tout de même que les mesures techniques et de sécurité ne semblent pas suffisantes, notamment eu égard aux articles 12b ss LPrD et au RSD.

IV. Conclusion

L'Autorité cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation émet un préavis **défavorable** à la demande d'installation, avec enregistrement et sans vision en temps réel, d'un système de vidéosurveillance sis à la Route des Vuarines 84, 1564 Domdidier, Les Moulins 19b, 1564 Domdidier, et au Chemin de la Place de Sports 18a, 1773 Léchelles

par

la commune de Belmont-Broye, Pré-de-la-Cour 4, 1564 Domdidier

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 peut être publié.

Martine Stoffel

Préposée cantonale à la transparence

Préposée cantonale à la protection des données *a.i.*

Annexes

—

- dossier en retour
- formulaire de demande signé