



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. : FH/nk 2021-LV-20

PRÉAVIS du 1^{er} mars 2022

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

**Demande d'autorisation d'installation de vidéosurveillance avec enregistrement
sise à l'Église St-Étienne et au centre paroissial, Route de l'Église 1, 1781 Belfaux**

p.a Conseil paroissial de Belfaux, Route de l'Église 12, 1781 Belfaux

I. Généralités

Vu

- les articles 12, 24 et 38 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (Cst ; RSF 10.1) ;
- l'article 5 alinéa 2 de la Loi cantonale du 7 décembre 2010 sur la vidéosurveillance (LVid ; RSF 17.3) ;
- l'article 5 alinéa 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) ;
- la Loi du 26 septembre 1990 concernant les rapports entre les Églises et l'État (LEE ; RSF 190.1) ;
- 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 Paroisse de Belfaux (ci-après : la requérante) visant à l'installation d'un système de vidéosurveillance avec enregistrement, sis à l'Église St-Étienne ainsi qu'au centre paroissial, Route de l'Église 1, 1781 Belfaux, comprenant 14 caméras _____, fonctionnant 24h/24, sur détection de mouvement, sauf durant les cérémonies, manifestations ou autres évènements autorisés.

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 27 octobre 2021, de son Règlement d'utilisation ainsi que des annexes, transmis par la Préfecture de la Sarine par courrier du 8 novembre 2021.

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). Aux termes de l'article 3 LDP, les routes cantonales et/ou communales appartiennent au domaine public. Sont également des lieux publics,

les immeubles ouverts au public qui : a) appartiennent au domaine public cantonal ou communal au sens de la législation cantonale y relative, ou b) n'appartiennent pas au domaine public mais sont néanmoins affectés à l'administration publique » (*cf.* art. 2 al. 2 let. b LVID). L'article 2 LEE prévoit que « l'Eglise catholique romaine et l'Eglise évangélique réformée sont reconnues dans leur constitution et leur organisation propre ». De ce point de vue, elles sont comparables aux communes politiques ou à d'autres collectivités publiques (*cf.* Message n° 156 du Conseil d'État du 4 juillet 1989 accompagnant le projet de loi concernant les rapports entre les Églises et l'État, *in* BGC février 1990 120, p. 125). En outre, l'article 3 alinéa 2 LEE dispose que « les paroisses et les autres corporations ecclésiastiques sont des corporations de droit public, dotées de la personnalité juridique ». Vu que les paroisses sont assimilables à des communes, une application par analogie de la LDP serait admissible. Ainsi, l'art. 3 al. 2 ch. 1 LDP dispose que « la commune est propriétaire au titre du domaine public communal [...] des immeubles affectés à l'administration communale ». En l'espèce, il s'agit de la paroisse de Belfaux : son église et centre paroissial. Ces immeubles sont affectés pour la tenue des cérémonies et d'évènements et mis à disposition du public, tant pour des visites, réunions que pour le recueillement. Au vu des informations fournies par la requérante, les caméras capturent des images de l'intérieur de l'église (trons, estrade, places assises, sorties/entrées) ainsi que des alentours du centre paroissial (entrée, cours, chemins extérieurs, bâtiment). Partant, 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 il est d'abord examiné les risques (*cf.* chap. II), ensuite 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 et le respect de la confidentialité (*cf.* chap. III, ch. 1 à 9).

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 prévenir les atteintes aux personnes et aux biens et de contribuer à la poursuite et à la répression des infractions et permettra d'observer les lieux sous surveillance » (*cf.* art. 1 ch. 3 du Règlement d'utilisation, ci-après : RU).

Une analyse des risques, à la lumière du principe de la proportionnalité, figure au dossier. Sur la base 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 s'y produisent. Il ressort du dossier que la requérante a été, durant l'année 2018, victime d'une entrée par effraction. Une fenêtre, plusieurs portes, deux capteurs pour lumière ainsi qu'une lampe murale ont été endommagés. Le montant du dommage n'est pas chiffré. Une plainte a été déposée. La requérante ajoute que des vols et des déprédations ont eu lieu. Des graffitis et des incivilités ont également été réalisés. Ces derniers actes n'ont fait l'objet

d'aucune plainte et ne sont pas documentés dans le dossier. Le dossier ne mentionne pas dans quel intervalle ni dans quelle tranche horaire ont eu lieu ces actes. Il est, toutefois, concevable que des atteintes aux biens puissent survenir.

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 ne ressort pas du dossier que des mesures aient été mises en place ou éprouvées. Ce nonobstant, il est envisageable que le personnel paroissial sur place vide les troncs de manière fréquente, voire par tournus. La présence et la visibilité du personnel est également une mesure.

1.3 Quant au but

Comme mentionné au point II. 1, le but du présent système est « de prévenir les atteintes aux personnes et aux biens et de contribuer à la poursuite et à la répression des infractions et permettra d'observer les lieux sous surveillance » (*cf.* art. 1 ch. 3 RU). La requérante souhaite assurer la sécurité du personnel (sacristain et concierge).

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)).

Une surveillance des lieux en direct pour palier tout risque hypothétique est disproportionnée. Il importe de se référer à la jurisprudence qui stipule clairement que le but tendant à « utilisation conforme aux instructions du matériel » est manifestement contraire à la LVid et ne peut être admis (TC FR 601 2014 46 du 20 août 2015, consid. 3a)). Pour le reste, les buts susmentionnés semblent entrer dans le champ d'application de la LVid. Afin d'être conforme à la loi, l'Autorité recommande de reformuler l'article 1 chiffre 3 RU dans ce sens : « le but est de prévenir toutes atteintes aux personnes et/ou aux biens dans l'Église St-Étienne, le centre paroissial ou son enceinte. Ce système veut permettre de contribuer à la poursuite et à la répression d'infractions ». Ainsi il paraît envisageable que le moyen projeté permette de remplir les buts poursuivis.

III. Conditions

1. Exigence de la base légale

L'article 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'article 4 LPrD (*cf.* art. 1 al. 2 LVid), 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'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 : la liberté personnelle, et plus particulièrement la triple garantie de l'intégrité physique et psychique et de la liberté de mouvement (art. 11 al. 2 Cst), le droit au respect de la sphère privée (art. 12 al. 1 Cst et 8 CEDH), le droit d'être protégé contre l'emploi

abusif des données personnelles (art. 12 al. 2 Cst) et la liberté de réunion (art. 24 Cst ; *cf.* FLÜCKIGER/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 (TC FR 601 2014 46 du 20 août 2015, consid. 2b/cc). En l'état, on peut dès lors admettre que l'installation des caméras à l'Église St-Étienne ainsi qu'au centre paroissial est apte à limiter les atteintes aux biens et peut comporter un effet dissuasif.

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 type 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). Selon les informations communiquées, toutes les caméras enregistrent les images et permettent la vision en temps réel. En outre, selon la documentation, le système permet la détection de visage et offre des fonctions d'analyse. Le contrôle et la vision à distance sont possibles par l'usage d'une application sur le smartphone, la tablette et/ou l'ordinateur.

Sous l'angle de la nécessité, la vidéosurveillance ne constitue en l'espèce pas le seul moyen propre à atteindre les buts visés, mais d'autres mesures moins restrictives par rapport aux libertés en cause permettent d'arriver aux mêmes fins. En effet, une surveillance régulière, voire aléatoire, par une personne responsable permettrait également de limiter les atteintes aux biens (*cf.* chap. 2, ch. 1.2).

De plus, pour que l'atteinte ne soit pas disproportionnée, il est indispensable de limiter les zones soumises à la vidéosurveillance. La surveillance à l'intérieur d'une église constitue une atteinte importante aux droits de la personnalité des personnes concernées, notamment du fait que les données personnelles sur les opinions ou activités religieuses constituent des données sensibles au sens de l'article 3 lettre c chiffre 1 LPrD.

Partant, sous l'angle du principe 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). L'intérêt à lutter contre des déprédations et vols ne l'emporte pas sur l'atteinte importante au droit de la personnalité des personnes concernées, en particulier lorsqu'elle touche aux activités et aux opinions religieuses. En effet, la chapelle est un lieu lié à l'expression individuelle des personnes, de sorte que c'est un lieu très sensible et hautement personnel. Être filmé pendant une cérémonie ou événement religieux constitue une atteinte importante aux droits de la personnalité des personnes concernées (fidèles, prêtres, visiteurs, etc.) et ce également dans la mesure où les données personnelles sur les opinions ou les activités religieuses constituent des données sensibles. La requérante explique vouloir lutter contre les vols dans les tronc. L'intérêt public à installer des caméras afin de lutter contre des vols et/ou déprédations ne l'emporte pas sur l'intérêt des personnes dans le cadre de leurs activités et

opinions religieuses. Par ailleurs, la requérante souhaite assurer la protection de ses employés. Il semble ici qu'il s'agisse plus d'un risque hypothétique. L'Autorité relève que l'église et le centre paroissial se situent au centre du village, à côté d'habitation et d'une route communale, de sorte qu'ils ne sont pas isolés, à l'écart du village. De plus, l'entrée par effraction figurant au dossier date de 2018. Au vu de ce qui précède, des questions de proportionnalité se posent en raison du nombre de caméras envisagées, du champ de vision qui comprend largement l'extérieur, de la vision en temps réel, sans oublier que le système fait recours à une application utilisant une technologie *Cloud*. Ce procédé est contraire à la réglementation, dès lors que le RU n'en fait pas mention. Finalement, les informations techniques relatives aux mesures de sécurité font défaut.

Compte tenu de toutes les circonstances du cas d'espèce, l'installation de ce système de vidéosurveillance ne passe pas l'examen de la proportionnalité.

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) et la durée de conservation des images (art. 4 al. 1 let. e LVid). Notre Autorité relève tout de même que la durée de conservation des données est bien trop longue et que les mesures techniques et de sécurité ne sont pas suffisantes, voire font défaut, notamment eu égard aux articles 12b ss LPrD.

IV. Conclusion

L'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données et de la médiation émet un **préavis défavorable** à la demande d'autorisation d'installation d'un système de vidéosurveillance avec enregistrement sis à l'**Église St-Étienne et au centre paroissial**, Route de l'Église 1, 1781 Belfaux

par

Conseil paroissial de Belfaux, Route de l'Église 12, 1781 Belfaux

V. Remarques

- > Les dispositions légales pertinentes doivent être respectées, notamment celles en matière de protection des données. Les données qui sont accessibles à la requérante 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 l'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 sera publié.

Florence Henguely
Préposée cantonale à la protection des données

Annexes

—

- Formulaire de demande d'autorisation d'installer un système de vidéosurveillance avec enregistrement
- Dossier en retour