



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. : FH/nk 2021-LV-13

PRÉAVIS
du 16 septembre 2021

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

**Demande d'autorisation d'installation de vidéosurveillance avec enregistrement
sise à la Chapelle de Notre-Dame de Bourguillon, 1722 Bourguillon**

**p.a Fondation Notre-Dame de Bourguillon et Rectorat de la Chapelle de Notre-Dame de
Bourguillon, Route de Bourguillon 13, 1722 Bourguillon**

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 Eglises et l'Etat (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 et de la protection des données (ATPrD) formule le présent préavis concernant la Fondation Notre-Dame de Bourguillon (ci-après : la requérante) visant à l'installation d'un système de vidéosurveillance avec enregistrement, sis à la Chapelle de Notre-Dame de Bourguillon, 1722 Bourguillon, comprenant 2 caméras de type _____, sans possibilité de zoom, fonctionnant 24h/24.

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 19 avril 2021, de son Règlement d'utilisation ainsi que des annexes, transmis par la Préfecture de la Sarine par courrier du 25 mai 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'art. 3 al. 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 ». La Chapelle de Notre-Dame de Bourguillon fait partie de la paroisse St-Nicolas/St-Paul. Ainsi la Chapelle est un immeuble affecté pour la paroisse, pour la tenue de messes et mis à disposition du public, tant pour des visites que pour le recueillement. Au vu des informations fournies par la requérante, les caméras capturent des images du tronc des lumignons (extérieur de la Chapelle), des troncs intérieurs ainsi que de l'autel de la Chapelle. 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. III), 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. IV, 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 visionner les enregistrements en cas de tentatives de vols par des relevés visuels lors de découvertes de scotch ou de colle dans les différents troncs et également lors de dégâts causés par des personnes malveillantes » (*cf.* art. 1 ch. 3 du Règlement d'utilisation, ci-après : RU).

Une analyse des risques, à la lumière du principe de la proportionnalité, ne figure pas 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 les années 2020/2021, victime de vols dans les différents troncs de la Chapelle, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur. Le dossier ne mentionne pas dans quel intervalle ni dans quelle tranche horaire ont eu lieu ces actes. Par ailleurs, la requérante aurait également comme intérêt de protéger les œuvres de valeur. Trois plaintes ont été déposées et trois auteurs ont pu être identifiés concernant les vols. Il sied de noter que le montant du dommage peut difficilement être chiffré. Ce nonobstant, d'autres

tentatives ont eu lieu récemment avec du scotch ou de la colle trouvés dans les troncs. Ainsi il est 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 ressort du dossier qu'un système a récemment été mis en place : les sœurs vident les troncs trois à quatre fois par jour. Elles seront remplacées par deux sacristains à 50%, qui n'habitent pas à proximité. Ce faisant, un tournus va être organisé pour vider les troncs.

1.3 Quant au but

Comme mentionné au point II. 1, le but du présent système est « de visionner les enregistrements en cas de tentatives de vols par des relevés visuels lors de découvertes de scotch ou de colle dans les différents troncs et également lors de dégâts causés par des personnes malveillantes » (*cf.* art. 1 ch. 3 RU).

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)).

La découverte de scotch ou de colle ne saurait être observé au moyen de la vidéosurveillance sans que l'on puisse constater une disproportion excessive entre le but poursuivi et le système de vidéosurveillance projeté. 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)). En outre, un risque hypothétique pour des objets de valeurs serait également disproportionné. 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 aux biens dans la Chapelle de Notre-Dame de Bourguillon ou son enceinte. Ce système se veut dissuasif, pour éviter toutes déprédations ou vols, mais aussi 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 la Chapelle de Notre-Dame de Bourguillon 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 comportements 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). Selon les informations communiquées, toutes les caméras enregistrent les images. Il ne ressort pas des documents que la vision en temps réel soit prévue. Partant, cette possibilité ne fait pas partie de l'analyse du présent préavis.

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, tels que les sœurs et les sacristains, permettraient également de limiter les atteintes aux biens.

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 chapelle 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 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. En outre, le fait de se faire filmer pendant la messe 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 activités religieuses constituent des données sensibles. L'intérêt public à installer des caméras afin de lutter contre des vols ne l'emporte pas sur l'intérêt des personnes dans le cadre de leurs activités et opinions

religieuses. L'Autorité relève que la chapelle se situe au centre du village, à côté d'habitation, d'un restaurant et d'une route cantonale, de sorte qu'elle n'est pas isolée, à l'écart du village. Ainsi, 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.

IV. Conclusion

L'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données émet un

préavis défavorable à la demande d'autorisation d'installation d'un système de vidéosurveillance avec enregistrement sis à la **Chapelle de Notre-Dame de Bourguillon**, 1722 Bourguillon

par

Fondation Notre-Dame de Bourguillon, Route de Bourguillon 13, 1722 Bourguillon

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
- Règlement d'utilisation
- Dossier en retour