



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 2020-LV-12

PRÉAVIS du 23 décembre 2020

À l'attention du Préfet de la Gruyère, M. Patrice Borcard

**Demande d'autorisation d'installation de vidéosurveillance avec enregistrement
sise à la Déchetterie communale, Route du Moléson 2, 1637 Charmey**

p.a Commune du Val-de-Charmey, Route du Centre 24, 1637 Charmey

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) ;
- la Loi cantonale du 25 septembre 1980 sur les communes (LCo ; RSF 140.1) ;
- 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 requête de la commune du Val-de-Charmey visant à l'installation d'un système de vidéosurveillance avec enregistrement, sis à la Déchetterie communale, Route du Moléson 2, 1637 Charmey, comprenant trois caméras _____, 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 10 mars 2020, de son Règlement d'utilisation et des annexes, transmis par la Préfecture de la Gruyère par courrier du 26 juin 2020.

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). Aux termes de l'article 3 alinéa 2 LDP, les routes communales appartiennent au domaine public ainsi que les biens communaux. Au vu des informations fournies par la requérante, les caméras capturent des images de la déchetterie communale. D'après leur emplacement et les images de prise de vue, les caméras filment le domaine public, de sorte que le présent système de vidéosurveillance entre donc 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. 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, la durée de conservation des images, le droit d'accès et le respect de la confidentialité (cf. chap. III, ch. 1 à 8).

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 « d'éviter des actes de déprédation du bâtiment et d'assurer la sécurité des collaborateurs dans la mesure où il a un effet dissuasif » (cf. p. 1, Règlement d'utilisation ; ci-après : RU) ; mais également de « dissuader les entrées illicites sur le site et les vols. Offrir des moyens de preuve en cas de nouvelle infraction » (cf. formulaire de demande du 10 mars 2020).

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

- 1) Éviter des actes de déprédation du bâtiment ;
- 2) Assurer la sécurité des collaborateurs dans la mesure où il a un effet dissuasif ;
- 3) Dissuader les entrées illicites sur le site et les vols ;
- 4) Offrir des moyens de preuve en cas de nouvelle infraction.

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 se produisent. Entre fin 2019 et début 2020, 3 épisodes de vols ont été recensés. Cela étant, aucun montant (dommage), aucune déprédation ni dépôt de plainte n'est relevé ni avancé.

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, il ne ressort pas du dossier que d'autres méthodes ont été mises en place, ni éprouvées. Par ailleurs, il semble que d'autres moyens moins restrictifs, tels qu'une sensibilisation des usagers par une présence aléatoire du personnel de l'administration communale, voire de la déchetterie, et des patrouilles de contrôle permettent également de limiter les problèmes soulevés par la requérante.

1.3 Quant au but

Comme mentionné au point II. 1, le but du présent système est « d'éviter des actes de déprédation du bâtiment et d'assurer la sécurité des collaborateurs dans la mesure où il a un effet dissuasif ». Par ailleurs, il est fait mention que la volonté soit de « dissuader les entrées illicites sur le site et les vols. Offrir des moyens de preuve en cas de nouvelle infraction » (cf. formulaire de demande du 10 mars 2020). Dès

lors, le système prévoit de poursuivre quatre buts : éviter des actes de déprédation du bâtiment ; assurer la sécurité des collaborateurs dans la mesure où il a un effet dissuasif ; dissuader les entrées illicites sur le site et les vols ; et offrir des moyens de preuve en cas de nouvelle infraction.

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 et la contribution à la poursuite et à la répression d'infractions, doivent être interprétées comme des conditions cumulatives. Dans le cas d'une déchetterie, d'éventuelles déprédations au matériel mis à disposition sont alors concernées dès lors que cela est constitutif d'un dommage à la propriété conformément à l'article 144 du Code pénal (CP : RS 311.0) (cf. Arrêt TC FR 601 2014 46 du 20 août 2015, consid. 2b/bb). 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 (cf. Arrêt TC FR 601 2014 46 du 20 août 2015, consid. 3a)).

- 1) Des buts énoncés pour justifier l'installation d'un système de vidéosurveillance, trois d'entre eux visent à prévenir des atteintes aux biens communaux et à contribuer à la poursuite et à la répression des infractions. Dès lors, il paraît envisageable que le moyen projeté permette de remplir le but poursuivi qu'est la surveillance des déprédations et de limiter les risques.
- 2) Or, dissuader les entrées illicites ne remplit pas les conditions de l'article 3 alinéa 1 LVid et ainsi 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. En outre, le risque pour la sécurité des collaborateurs ne saurait être purement hypothétique, avec également pour conséquence que la vidéosurveillance soit clairement disproportionnée.

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'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'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. 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.

- 1) 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 caméra à la déchetterie communale est apte à limiter les atteintes au patrimoine communal et peut comporter un effet dissuasif. Néanmoins, des mesures moins incisives, telles qu'une sensibilisation active des usages par une présence aléatoire du personnel de la déchetterie, voire communal, et des patrouilles de contrôles permettent d'atteindre le même but. Selon la jurisprudence, « une meilleure information des usagers paraît suffisante et apte à résoudre les éventuels problèmes qui pourraient surgir à ce propos » (cf. Arrêt TC FR 601 2014 46 du 20 août 2015, consid. 3a)). En outre, il ne ressort du dossier aucune déprédation ou dommage du patrimoine communal.
- 2) En l'état, dissuader les entrées illicites ne peut justifier l'emploi de la vidéosurveillance, qui ne passe pas l'examen de la proportionnalité, en particulier la règle de l'adéquation. Ce d'autant que ce point n'est pas suffisamment étayé par la requérante, ni le besoin de sécurité dont devrait bénéficier les collaborateurs de la déchetterie.

Par ailleurs, 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, p. 3). 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 prédéfinies. 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). 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 (FLÜCKIGER/AUER, op. cit., p. 938). En l'espèce, la requérante n'argumente aucunement sur les raisons qui justifieraient l'insécurité nécessitant une vidéosurveillance dans la zone envisagée.

Pour que l'atteinte ne soit pas disproportionnée, il est indispensable de limiter l'accès aux données, notamment au personnel communal et au sous-traitant, et d'assurer la sécurité du système. Dans le cas d'espèce, il n'est pas clairement défini qui est l'installateur, quels sont ses accès et si une clause de confidentialité a été signée. En outre, le nombre de personnes mentionnées ayant accès aux enregistrements ainsi que l'horaire semblent disproportionnés. La présence du personnel pendant les heures d'ouverture étant suffisante justifierait, à tout le moins, un horaire d'enregistrement hors horaire d'ouverture.

En l'absence d'éléments permettant d'établir la prépondérance de l'intérêt public, ni l'établissement de dommages conséquents, ni les informations et mesures de sécurité techniques (hébergement, clé de chiffrement, cryptage des données, etc.), l'intérêt public à installer des caméras afin de prévenir d'éventuelles atteintes aux biens communaux ne l'emporte pas sur l'atteinte importante au droit de la personnalité des personnes concernées. Ainsi, le système de vidéosurveillance envisagé est disproportionné.

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, le respect du principe de la finalité, la sécurité des données, la durée de conservation des images, le droit d'accès, la clause de confidentialité et les mesures de contrôle.

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 sise à la Déchetterie communale, Route du Moléson 2, 1637 Charmey

par

la Commune du Val-de-Charmey, Route du Centre 24, 1637 Charmey

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 O Vid).
- > 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