



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. : RPA/FH 2019-LV-4

## DÉTERMINATION du 25 février 2019

À l'attention du Préfet de la Glâne, M. Willy Schorderet

**Demande d'autorisation d'installation de vidéosurveillance avec enregistrement  
sise à l'entrée de la chapelle mortuaire et des WC publics, Rue de l'Eglise 6, 1670 Ursy**

**par la Commune d'Ursy, Case postale 100, 1670 Ursy**

### I. Généralités

Vu

- les art. 10, 13 et 22 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 de la Confédération suisse (Cst ; RS 101) ;
- les art. 11, 12, 24 et 38 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (Cst FR ; 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 Préavis défavorable du 18 juillet 2018 de l'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données (2017-LV-12),

l'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données (ATPrD) formule le présent préavis concernant la requête de la commune d'Ursy visant à l'installation d'un système de vidéosurveillance avec enregistrement, sis à l'entrée de la chapelle mortuaire et des WC publics, à la Rue de l'Eglise 6 à Ursy, comprenant 1 caméra \_\_\_\_\_, fonctionnant de 21h00 à 9h00.

Suite à la demande d'autorisation d'installation d'un système de vidéosurveillance avec enregistrement du 30 octobre 2017 de la Commune d'Ursy, l'ATPrD a préavisé défavorablement la requête dans la mesure où le système ne passait pas l'examen de la proportionnalité. Par courrier du 24 janvier 2019, la Préfecture de la Glâne transmet à l'ATPrD la copie de la détermination du 21 janvier 2019 de la Commune d'Ursy. Il ressort de cette dernière que, suite à des incivilités qui ont eu lieu aux WC publics, deux plaintes ont été déposées auprès de la Police cantonale durant le mois de janvier 2019. S'agissant de la chapelle funéraire, la Commune a pris note de l'atteinte importante aux droits de la personnalité des personnes concernées. Toutefois, elle tient fermement à régler les problèmes

d'atteintes, de sorte qu'elle propose de limiter l'utilisation du système de vidéosurveillance de 21h00 à 09h00, soit en dehors des heures d'ouverture de la chapelle.

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 30 octobre 2017, de son Règlement d'utilisation, du courrier du 5 mars 2018 ainsi que de la détermination du 21 janvier 2019 de la Commune, transmis par la Préfecture de la Glâne.

Nous nous référons au champ d'application du Préavis du 18 juillet 2018.

S'agissant de l'objet, il s'agira de modifier l'article 1 chiffre 1 du Règlement d'utilisation dans ce sens « le présent règlement s'applique au système de vidéosurveillance avec enregistrement installé à la Rue de l'Eglise 6 à Ursy, devant l'entrée des WC publics ».

Le but du présent préavis est de vérifier la licéité de l'installation du système de vidéosurveillance dont il est question ici. 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 et la durée de conservation des images (cf. chap. III, ch. 1 à 6).

## **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 « la prévention contre des actes de vandalisme lors de l'utilisation de la chapelle funéraire et des WC publics et l'identification des personnes qui auraient commis un délit qui déboucherait sur une enquête de police » (cf. art. 1 ch. 3 du Règlement d'utilisation).

Il s'agira de modifier l'article 1 chiffre 3 du Règlement d'utilisation dans le sens que le système a pour but « la prévention contre des atteintes aux biens lors de l'utilisation des WC publics ainsi que l'identification des personnes qui auraient commis un délit qui déboucherait sur une enquête de police ».

#### **1.1 Quant à l'analyse des risques**

Cf. Préavis du 18 juillet 2018.

#### **1.2 Quant aux moyens**

Cf. Préavis du 18 juillet 2018.

#### **1.3 Quant au but**

Une fois le but modifié comme mentionné au point II. 1, il paraît dès lors envisageable que le moyen prôné permette de remplir le but poursuivi et de limiter les risques cités plus haut.

### **III. Conditions**

#### **1. Exigence de la base légale**

Cf. Préavis du 18 juillet 2018.

#### **2. Respect du principe de la proportionnalité (art. 4 al. 1 let. a LVID)**

Cf. Préavis du 18 juillet 2018.

Il est rappelé que, pour que l'atteinte ne soit pas disproportionnée, il est indispensable de limiter les zones soumises à la vidéosurveillance. La surveillance de l'entrée de la chapelle funéraire 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 proportionnalité au sens étroit, nous sommes d'avis que l'intérêt à lutter contre des déprédations des WC publics 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 mortuaire est un lieu lié à l'expression individuelle des personnes, de sorte que c'est un lieu très sensible et hautement personnel. L'intérêt public à installer une caméra afin de lutter contre des incivilités ne l'emporte pas sur l'intérêt des personnes dans le cadre de leurs activités et opinions religieuses.

Dans sa détermination du 21 janvier 2019, la commune d'Ursy rappelle que l'entrée de la chapelle se trouve à proximité immédiate des WC publics vandalisés à plusieurs reprises et que le but de l'installation du système de vidéosurveillance est de prévenir les atteintes lors de l'utilisation des WC publics mais également les éventuelles atteintes dans cet espace de recueillement. De plus, elle relève que la chapelle funéraire n'a pas de connotation religieuse. Ayant pris note que la surveillance de l'entrée de la chapelle constitue une atteinte importante aux droits de la personnalité des personnes concernées, notamment du fait que les données personnelles sur les opinions et activités religieuses constituent des données sensibles, la Commune propose de limiter l'utilisation du système de vidéosurveillance de 21h00 à 09h00, à savoir lorsque la chapelle funéraire est fermée. De plus, selon elle, les incivilités auraient pratiquement lieu durant cette période.

L'ATPrD est d'avis que la chapelle funéraire a une connotation religieuse, contrairement à ce que la Commune évoque et maintient que l'intérêt public à installer une caméra afin de lutter contre les incivilités ne l'emporte pas sur l'intérêt des personnes dans le cadre de leurs activités et opinions religieuses.

Toutefois, elle admet que la restriction des horaires relative à l'utilisation du système de vidéosurveillance permet de limiter les atteintes des personnes allant se recueillir à la chapelle funéraire. Il s'agira de modifier l'article 1 chiffre 4 du Règlement d'utilisation dans le sens que « le système fonctionne de 21h00 à 09h00 ». Afin de réduire au maximum l'atteinte aux libertés des personnes concernées, le champ de vision de la caméra doit être modifié dans le sens que la caméra ne doit capturer que des images de l'entrée des WC publics et non de la chapelle funéraire. Le cas échéant, des moyens techniques de blocage, par exemple pas des bandes noires, pourront être utilisés.

Enfin, pour que l'atteinte soit proportionnée, sans que son efficacité s'en trouve réduite, un système de floutage des images devrait être employé. En effet, un tel système brouille automatiquement les visages des personnes filmées, empêchant une reconnaissance immédiate de leur identité. En cas d'infractions avérées, le floutage peut être ponctuellement désactivé afin de dévoiler l'identité du responsable (cf. Arrêt TC FR 601 2014 46, consid. 3b). Au surplus, toute fonctionnalité permettant d'émettre et/ou d'enregistrer des sons ne doit pas être utilisée.

Au vu de ce qui précède, un système de vidéosurveillance avec enregistrement simple, dont l'enregistrement est effacé automatiquement après une brève durée, n'est pas doublé d'un suivi en temps réel en salle de contrôle et est visionné ainsi qu'utilisé uniquement en cas de délits avérés, est largement suffisante.

Finalement, afin de vérifier si le système de vidéosurveillance est toujours conforme aux besoins et aux conditions légales, il doit être limité dans le temps. Une durée d'une année semble suffisante pour évaluer si la mesure prise permet d'atteindre le but visé, de sorte que le système doit être réévalué dans un an.

### **3. Signalement adéquat du système (art. 4 al. 1 let. b LVID)**

Des documents à disposition, il ressort que l'information soit prévue (cf. art. 5 ch. 5 du Règlement d'utilisation) Toutefois, la mention du responsable du système fait défaut.

### **4. Respect du principe de la finalité (art. 4 al. 1 let. c LVID)**

La finalité précitée paraît en adéquation avec l'exigence légale.

### **5. Sécurité des données (art. 4 al. 1 let. d LVID)**

L'article 5 chiffre 3 traite des données sensibles. Pour rappel, toute image est une donnée sensible dans la mesure où elle permet de connaître notamment la race ou le handicap de la personne filmée. Ainsi, il s'agira de modifier dans le sens que « lorsqu'un cas d'atteinte est avérée, seules les personnes autorisées sont habilitées à extraire et exporter la séquence de données sur un support de stockage externe pour transmission aux autorités compétentes lors d'un dépôt de plainte ». Les mesures de sécurité de l'article 5 chiffre 1 du Règlement d'utilisation s'applique également au chiffre 3.

S'agissant des personnes autorisées à consulter les enregistrements, seules les personnes pour lesquelles un accès est nécessaire en raison de leur fonction peuvent figurer sur la liste des personnes autorisées. L'accès aux membres du Conseil communal d'Ursy est trop large. En effet, seul le Conseiller communal en charge de la Police et le Syndic peuvent être habilités, en cas de nécessité, à visionner les enregistrements. En outre, il n'est pas autorisé à ce que le fournisseur ait accès aux images. L'article 2 chiffre 2 du Règlement d'utilisation doit être modifié dans ce sens.

De l'article 5 chiffre 4 du Règlement d'utilisation, il ressort que les images enregistrées doivent être stockées sur un support physique indépendant sans accès à distance possible. Ainsi, nous partons du principe que les enregistrements sont stockés sur un serveur communal qui n'est pas lié à un réseau sans fil ou à un Cloud. Toutefois, le système doit être protégé dans un lieu adéquat et non-accessible à des personnes non-autorisées, de sorte que le serveur doit être hébergé au sein d'un bâtiment communal protégé dont seules les personnes autorisées à l'article 2 chiffre 2 du Règlement d'utilisation peuvent accéder. Il s'agira de compléter l'article 5 chiffre 4 dans le sens que « le système

de stockage des données doit être protégé dans un bâtiment sécurisé communal et non-accessible à des personnes non-autorisées ». Il est recommandé que le stockage soit chiffré et que seul l'organe responsable possède la clé de chiffrement.

Finalement, nous relevons à l'article 6 lettre a chiffre 1 du Règlement d'utilisation que la fréquence des contrôles internes est de 2 ans. Au vu de la limitation annuelle de l'autorisation d'installation du système de vidéosurveillance et de l'importance des contrôles techniques de l'installation ainsi que des mesures de sécurité, un contrôle annuel s'impose.

## **6. Durée de conservation des images (art. 4 al. 1 let. e LVid)**

Conformément à l'article 4 alinéa 1 lettre e LVid, les images récoltées par une installation de vidéosurveillance sont conservées pendant *trente* jours, sauf en cas d'atteintes aux personnes ou aux biens auquel cas le délai peut être porté à *cent* jours (cf. art. 4 du Règlement d'utilisation). En l'occurrence, comme le but de la vidéosurveillance est de « prévenir les atteintes aux biens lors de l'utilisation des WC publics ainsi que l'identification des personnes qui auraient commis un délit qui déboucherait sur une enquête de police », la conservation des images devrait se limiter à 24h. En effet, selon le Tribunal fédéral, il faut distinguer entre les infractions commises contre des biens et celles commises contre des personnes. Les infractions contre les biens étant constatées par la Commune elle-même, une longue durée de conservation n'est pas indispensable en cas d'atteinte (cf. ATF 133 I 77, JdT 2008 I 418). Partant une durée de conservation de 48h paraît suffisante pour permettre à la personne responsable de consulter les enregistrements suite à un délit avéré. Le Règlement d'utilisation devra être modifié dans le sens de ce qui précède.

## **7. Clause de confidentialité**

Les collaborateurs de \_\_\_\_\_ doivent signer une clause de confidentialité dans le cadre de ce mandat. Il doit ressortir du contrat qu'ils n'ont pas accès aux enregistrements. Lors des contrôles effectués par le mandataire, l'organe responsable doit être présent et gérer l'accès à l'enregistreur. En outre, le mot de passe sera changé après chaque intervention du mandataire

## IV. Conclusion

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

**préavis favorable** à la demande d'autorisation d'installation d'un système de vidéosurveillance avec enregistrement sis à **l'entrée des WC publics**, Rue de l'Eglise 6, 1670 Ursy

**par**

**l'Administration communale d'Ursy**, Case postale 100, 1670 Ursy, **aux conditions suivantes :**

- a) *objet* : l'article 1 chiffre 1 du Règlement d'utilisation doit être modifié dans ce sens « le présent règlement s'applique au système de vidéosurveillance avec enregistrement installé à la Rue de l'Eglise 6 à Ursy, devant l'entrée des WC publics ».
- b) *but* : la formulation du but de l'article 1 chiffre 3 du Règlement d'utilisation doit être modifiée en ce sens « la prévention contre des atteintes aux biens lors de l'utilisation des WC publics ainsi que l'identification des personnes qui auraient commis un délit qui déboucherait sur une enquête de police ».
- c) *proportionnalité* : afin de limiter l'atteinte aux droits de la personnalité à ce qui est strictement nécessaire, l'utilisation de la caméra sera limitée à ce qui est nécessaire : soit un dispositif de vidéosurveillance avec enregistrement simple pas doublé d'un suivi en temps réel et visionné ainsi qu'utilisé uniquement en cas d'atteintes avérées ; la caméra ne doit pas filmer pendant les heures d'ouverture de la chapelle funéraire soit de 09h00 à 21h00; un système de floutage doit être installé ; le champ de vision de la caméra doit être modifié et ne filmer que l'entrée des WC publics, l'entrée de la chapelle ne doit pas être filmée ; toute fonctionnalité permettant d'émettre et/ou enregistrer des sons ne doit pas être utilisée ; le système de vidéosurveillance est limité à une année et doit être réévalué afin d'être conforme aux besoins et aux dispositions légales.
- d) *signalement* : le responsable de l'installation doit également être mentionné.
- e) *sécurité des données* : l'article 5 chiffre 3 du Règlement d'utilisation doit être modifié dans ce sens que « lorsqu'un cas d'atteinte est avérée, seules les personnes autorisées sont habilitées à extraire et exporter la séquence de données sur un support de stockage externe pour transmission aux autorités compétentes lors d'un dépôt de plainte » ; les mesures de sécurité de l'article 5 chiffre 1 sont également applicable au chiffre 3 ; l'article 2 chiffre 2 du Règlement d'utilisation doit être modifié afin de préciser que seuls le Conseiller communal en charge de la Police, le Syndic et la secrétaire communale peuvent être habilités à consulter les enregistrements en cas de nécessité. Le fournisseur n'est pas autorisé à consulter les images ; l'article 5 chiffre 4 du Règlement d'utilisation doit être complété par « le système de stockage des données doit être protégé dans un bâtiment sécurisé communal et non-accessible à des personnes non-autorisées » ; il est recommandé que le stockage soit chiffré et la clé de chiffrement soit en possession de l'organe responsable uniquement ; la fréquence des contrôles internes de l'article 6 lettre a chiffre 1 du Règlement d'utilisation doit être modifié de 2 ans à chaque année.

- f) *destruction des images* : l'article 4 chiffre 3 du Règlement d'utilisation doit être modifié en ce sens qu'il incombe à la Commune de s'informer régulièrement de l'état des WC publics. Ainsi, les données enregistrées doivent être détruites dans les 48 heures.
- g) *clause de confidentialité* : les collaborateurs de \_\_\_\_\_ doivent signer une clause de confidentialité dans le cadre de ce mandat ; le mandataire n'a pas accès aux enregistrements ; lors des contrôles, l'organe responsable doit être présent et gérer l'accès à l'enregistreur ; le mot de passe sera changé après chaque intervention du mandataire.

## **V. Remarques**

- > Les dispositions légales pertinentes doivent être respectées, notamment celles en matière de protection des données. Les données qui sont accessibles au requérant 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 notre Autorité se réserve le droit de modifier son préavis (art. 5 al. 3 OVID).
- > L'article 30a al. 1 let. c LPrD est réservé.
- > Le présent préavis sera publié.

Alice Reichmuth Pfammatter  
Préposée cantonale à la protection des données