



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 2016-LV-14

—
PRÉAVIS
du 10 janvier 2017

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

**Demande d'autorisation d'installation de vidéosurveillance avec enregistrement
sise à la Création Déco B'art Sàrl, Grand-Rue 26, 1630 Bulle**

p.a. Patricia Overney, Chemin de Chalamala 43, 1630 Bulle

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 du 15 novembre 1990 sur la Police cantonale (LPol ; RSF 551.1) ;
- la Loi du 24 septembre 1991 sur les établissements publics (LEPu ; RSF 952.1),

l'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données (ATPrD) formule le présent préavis concernant la requête de Patricia Overney visant à l'installation d'un système de vidéosurveillance avec enregistrement, sis à la Création Déco B'art Sàrl, Grand-Rue 26 à Bulle, comprenant 2 caméras de type Eneo, 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 du 17 août 2016 et de son Règlement d'utilisation (Annexe 1), transmis par la Préfecture de la Gruyère le 20 septembre 2016.

Le système de vidéosurveillance fait l'objet de ce préavis pour autant que le champ de vision de ses caméras couvrent tout ou partie de lieux publics (art. 2 al. 1 LVid). Sont également des lieux publics, les choses affectées, par le fait ou par décision, à l'usage commun et aménagées à cette fin, tels que les routes, les places, les parcs, de manière générale les voies de communication et ouvrages annexes (cf. art. 2 al. 2 LVid). Au vu des informations fournies par la requérante, les caméras extérieures capturent des images de la terrasse se trouvant à la Place du Marché et de la terrasse située à la Grand-Rue. D'après leur emplacement, 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.

Au vu de ce qui précède, l'art. 1 ch. 1 du Règlement d'utilisation doit être modifié dans le sens que «le Règlement d'utilisation s'applique au système de vidéosurveillance avec enregistrement placé à la Création Déco B'art Sàrl, Grand-Rue 26, 1730 Bulle ». En effet, la mention d'un établissement public avec patente B n'est pas suffisante et ne permet pas d'identifier clairement le lieu.

A titre préliminaire, notre Autorité relève que les éléments techniques de l'installation de vidéosurveillance font défaut (cf. art. 4 al. 2 LVid). Du peu d'information transmis relative aux caméras, il y a une contradiction s'agissant de la possibilité technique de zoomer. En effet, il ressort du formulaire de demande d'autorisation que les caméras n'ont pas la possibilité de zoomer alors que le Règlement d'utilisation mentionne que cela est possible.

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 « de sécuriser les lieux à la fermeture si intrusion si déprédation du mobilier extérieur car la ville est bien animée les week-ends, sorties de boîte de nuit et permettra d'observer ce que je viens d'écrire.... » (cf. art. 1 ch. 3 du Règlement d'utilisation). La formulation n'est pas conforme. En effet, il s'agira de la modifier en ce sens « de prévenir les déprédations, les dommages à la propriété, les cambriolages et les bagarres et d'identifier les auteurs ».

Une analyse des risques, à la lumière du principe de la proportionnalité, ne figure pas au dossier. En l'état, on peut déduire des éléments à notre disposition 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. Il ressort du dossier qu'il n'y a « pas de grand risque mais que ce système de vidéosurveillance est surtout un justificatif pour les assurances, dans la mesure où deux grands parasols ont été arrachés par une tempête et qu'aucune preuve vidéo n'a pu être transmise à l'assurance. En outre, ce système de vidéosurveillance est également pour lutter contre les déprédations pendant la fermeture la nuit et contre le vandalisme du matériel de terrasse. Le but de cette installation est également de rassurer le personnel et la gérante puisque les fermetures du lundi au mercredi se font seules et qu'il y a parfois de « drôles » de personnages ».

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, pour prévenir les atteintes aux biens et aux personnes, il semble que la vidéosurveillance soit un moyen efficace pour y parvenir. Toutefois, il semble que d'autres moyens, au regard du but, permettraient également de limiter les risques d'atteinte. En effet,

l'installation d'un système d'alarme permettrait de limiter les effractions et les cambriolages, un éclairage amélioré et le rangement du matériel de terrasse lorsque l'établissement est fermé permettraient de limiter les dégradations, la présence d'agents de sécurité privés permettrait de limiter les atteintes aux personnes et aux biens et de rassurer le personnel et la gérante lors des fermetures. En outre, aucun dommage n'a été soulevé mis à part les parasols qui ont été victimes d'une tempête et non d'une atteinte par une personne.

1.3 Quant au but

Comme mentionné au point II. 1, le but du présent système est « de sécuriser les lieux à la fermeture si intrusion si déprédation du mobilier extérieur car la ville est bien animée les week-ends, sorties de boîte de nuit et permettra d'observer ce que je viens d'écrire... ». Dès lors, il paraît envisageable que le moyen prôné permette de remplir les buts poursuivis et de limiter les risques cités plus haut. Conformément à ce qui est mentionné ci-dessus (cf. chap. II. 1), il serait toutefois souhaitable de reformuler le but.

III. Conditions

1. Exigence de la base légale

L'art. 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'art. 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. Sous l'angle de la nécessité, la vidéosurveillance ne constitue pas le seul moyen propre à atteindre les buts visés, mais d'autres mesures moins incisives seraient théoriquement envisageables afin d'arriver aux mêmes fins. En effet, l'installation d'un système d'alarme permettrait de limiter les effractions et les cambriolages, l'installation d'un éclairage amélioré sur les terrasses et le rangement du matériel de terrasse lorsque l'établissement est fermé permettraient de limiter les dégradations, la présence d'agents de sécurité privés permettrait de limiter les atteintes aux personnes et aux biens et de rassurer le personnel et la gérante lors des fermetures.

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 (cf. Alexandre Flückiger/Andreas 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 proportionnalité s'oppose à une vidéosurveillance généralisée de tout le territoire sans tenir compte du niveau d'insécurité qui y règne (cf. Alexandre Flückiger/Andreas Auer, op. cit., p. 938). En l'espèce, la Création Déco B'art Sàrl se situe à la Grand-Rue, au centre-ville, endroit fréquenté et entouré d'habitations. Par conséquent, la vidéosurveillance ne semble pas nécessaire à cet endroit centré et régulièrement fréquenté, dans la mesure où la présence accrue de passants, de résidents et de clients doit suffire à limiter les atteintes.

Par ailleurs, il est nécessaire de rappeler que la sécurité et l'ordre publics est une tâche de la Police et non des particuliers qui ne peuvent en aucun cas l'invoquer comme motif. En installant des caméras de vidéosurveillance sur ses terrasses, la requérante capture des images du domaine public, puisque le trottoir et la place sont affectés à l'usage commun et aménagés à cette fin. Toutefois, la sécurité du domaine public est une tâche qui incombe à la Police, conformément à l'art. 2 al. 1 LPol disposant que « la Police cantonale a pour tâches : a) de prévenir les atteintes à la sécurité et à l'ordre publics et d'intervenir en cas de besoin ; b) de constater les infractions, d'en rassembler les preuves et d'en découvrir les auteurs, conformément aux dispositions de la procédure pénale [...] ».

Dans le cadre de la vidéosurveillance de l'espace public effectuée par des particuliers, le Préposé fédéral à la protection des données a publié des recommandations. Il en ressort que l'installation de systèmes de vidéosurveillance privés de l'espace public est généralement jugée disproportionnée et interdite. En effet, un système de vidéosurveillance filmant l'espace public dans le but de protéger les intérêts de particuliers enregistre des images d'un nombre indéterminé de personnes et porte ainsi atteinte à leurs droits de la personnalité. Les personnes concernées ne peuvent souvent pas éviter l'espace surveillé et sont obligées de tolérer cette atteinte à leurs droits, que des intérêts privés ne sauraient justifier. Il précise qu'assurer la sécurité et l'ordre publics n'incombe pas aux particuliers, mais à la police. Un particulier ne peut donc pas arguer de son intérêt en matière de sécurité pour surveiller l'espace public. Il donne pour exemple un propriétaire qui constate que des passants causent régulièrement des dommages à sa maison, et aimerait pour cette raison faire surveiller la rue devant sa maison par une caméra. Une telle vidéosurveillance ne peut pas être effectuée par le propriétaire lui-même ; c'est la police qui est compétente. Il convient de mentionner une exception, qui ne pourrait trouver application dans ce cas d'espèce, lorsque des portions d'espace public sont petites et que la surveillance du terrain privé ne peut se faire par d'autres moyens, cette surveillance est généralement acceptée pour des raisons de praticabilité, comme pour les bancomats par exemple.

Sébastien Fanti, Préposé cantonal à la protection des données du canton du Valais, est du même avis. Il ressort de son article du Plaidoyer (cf. Sébastien Fanti, Vidéosurveillance par des personnes privées : la boîte de Pandore est-elle ouverte ?. In Plaidoyer, 2014, numéro 4, p. 34 à 40) que la surveillance par un privé du domaine public s'avérera, en définitive, rarement licite à l'aune des normes applicables en matière de protection des données. Il cite notamment pour exemple que, dans le cadre d'un litige de voisinage et après avoir constaté à répétitions des déprédations sur leur véhicule, un couple a exercé des surveillances en utilisant un système d'enregistrement vidéo miniaturisé. Ainsi, il conclut que l'intérêt d'une personne privée à éviter des dommages sur son véhicule ne saurait, en termes de proportionnalité, permettre à celle-ci de se substituer à la police qui peut aisément accomplir une telle tâche.

Au vu de ce qui précède, nous relevons que l'installation de ce système de vidéosurveillance ne passe pas l'examen de la proportionnalité dans la mesure où c'est un particulier qui filme le domaine public. Cependant, il ressort de l'art. 50 al. 1 LEPu que « l'exploitant est responsable du maintien de l'ordre à l'intérieur et aux abords immédiats de son établissement ; en cas de nécessité, il fait appel à la police ». Dans le cas d'espèce, il ne ressort pas que des atteintes aux biens ou aux personnes aient nécessité l'intervention de la Police. En outre, il ne faut pas minimiser le fait que la vidéosurveillance porte atteinte aux droits fondamentaux des usagers du café et des passants, ceux-ci subissant une ingérence de leur vie privée en étant exposés au risque d'un traitement non-autorisé des informations enregistrées qui les concernent. Partant, il convient de retirer les deux caméras de vidéosurveillance.

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 données (art. 4 al. 1 let. e LVid). Notre Autorité relève tout de même que les mesures de sécurité prévues pour le système de vidéosurveillance ne sont pas suffisantes et que la durée de conservation des données est bien trop longue.

IV. Conclusion

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

préavis défavorable à la demande d'autorisation d'un système de vidéosurveillance avec enregistrement sis à la Création Déco B'art Sàrl, Grand-Rue 26, 1630 Bulle

par

Patricia Overney, Chemin de Chalamala 43, 1630 Bulle.

V. Remarques

- > **La requérante est rendu attentive que si elle filme ses employés, elle est soumise aux règles de la Loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (RS 235.1 ; LPD). Nous renvoyons la requérante à la prise de position du préposé fédéral sur le sujet (cf. <http://www.edoeb.admin.ch/datenschutz/00763/00983/00996/index.html?lang=fr>), de laquelle il ressort notamment que les caméras vidéo doivent être orientées et cadrées de sorte que le personnel de vente ne soit pas constamment filmé et que l'orientation et les réglages de ces dernières doivent donc faire l'objet d'une discussion avec les employés afin que ces derniers connaissent les zones filmées.**
- > 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'art. 30a al. 1 let. c LPrD est réservé.
- > Le présent préavis sera publié.

Alice Reichmuth Pfammatter
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