



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-5

—
PRÉAVIS
du 14 juin 2016

À l'attention du Préfet de la Broye, M. Christophe Chardonnens

Demande d'autorisation d'installation de vidéosurveillance avec enregistrement

Estavayer Lait SA, Route de Payerne 2 - 4, 1470 Estavayer-le-Lac

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),

L'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données formule le présent préavis concernant la requête d'Estavayer Lait SA (ci-après : ELSA) visant à l'installation d'un système de vidéosurveillance avec enregistrement sis à la route de Payerne 2 - 4 et à la route de la Scie à Estavayer-le-Lac, comprenant dix caméras de marques Sony, Axis et Panasonic, alimentation POE, fonctionnant 24h/24. Dans la mesure où ELSA n'a pas transmis toutes les images des prises de vue des caméras malgré la demande de notre Autorité et de la Préfecture de la Broye, nous ne sommes pas en mesure d'analyser si les dix caméras sont soumises à l'autorisation ou seulement une partie d'entre elles ; de sorte que notre Autorité se prononce uniquement sur les quatre caméras dont les images des champs de vision nous ont été transmises, à savoir l'entrée du bâtiment administratif à la route de Payerne 2 ainsi que les entrées de piétons et de véhicules des bâtiments d'exploitation à la route de Payerne 4. S'agissant des six autres caméras faisant ici l'objet d'un préavis défavorable, elles devront faire l'objet d'une nouvelle demande d'autorisation d'installation d'un système de vidéosurveillance. Pour ce faire, ELSA devra communiquer un dossier complet.

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 9 novembre 2015 et de son Règlement d'utilisation (Annexe 1), transmis par la Préfecture de la Broye le 23 février 2016. Par entretien téléphonique du 1^{er} mars 2016, l'ATPrD informe la Préfecture de la Broye que les images des prises de vue des caméras envisagées font défaut. Par courrier du 31 mars 2016, la Préfecture de la Broye transmet 4 images de prise de vue de l'installation sollicitée.

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). 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 ELSA, les caméras capturent des images des différents points d'accès au site d'ELSA, à savoir aux contrôles d'accès piétons à la route de Payerne 2 et 4 ainsi qu'au fond du parking situé à la route de la Scie, aux interphones des contrôles d'accès piétons à la route de Payerne 2 et 4 ainsi qu'au fond du parking situé à la route de la Scie, et aux portails de la route de Payerne 4, de l'expédition à la route de la Scie et à la réception lait/marchandises à la route de la Scie. D'après leurs emplacements et les images des prises de vue à notre disposition, 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 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 « d'identifier, lors de la libération à distance de l'accès, les personnes et véhicules ne possédant pas de système de déverrouillage et permettra d'observer les différents passages » (cf. art. 1 ch. 3 du Règlement d'utilisation). Ainsi, il apparaît que le système prévoit de surveiller les entrées et les sorties du site en identifiant les personnes et les véhicules ne possédant pas de système de déverrouillage.

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. Le dossier ne mentionne aucune atteinte aux biens ou aux personnes. Il est cependant concevable que de telles atteintes puissent survenir à l'encontre d'ELSA.

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 protéger le site d'ELSA et notamment d'éviter les intrusions, il semble que la vidéosurveillance soit un moyen efficace pour y parvenir. Toutefois, il semble qu'une surveillance constante par des agents privés permettrait également de limiter les atteintes.

1.3 Quant au but

Comme mentionné au point II. 1, le but du présent système est « d'identifier, lors de la libération à distance de l'accès, les personnes et véhicules ne possédant pas de système de déverrouillage et permettra d'observer les différents passages ». Aux termes de l'art. 3 al. 1 LVid, « des systèmes de vidéosurveillance peuvent être installés et exploités dans les lieux publics afin de prévenir les atteintes aux personnes et aux biens et de contribuer à la poursuite et à la répression des infractions ». Ces deux conditions, soit la prévention et la contribution à la poursuite et à la répression, doivent être interprétées comme des conditions cumulatives. Or, l'observation des différents passages, à savoir des entrées et sorties du site, ne remplit pas les conditions de l'art. 3 al. 1 LVid et ne saurait être observée au moyen de la vidéosurveillance, sans que l'on puisse constater une disproportion excessive entre le but poursuivi et le système de vidéosurveillance prôné.

Toutefois, en dépit de l'analyse des risques et des mesures de prévention au regard du but poursuivi de la part de la requérante et des images des champs de vision de toutes les caméras, notre Autorité déduit de la présente demande qu'ELSA souhaite installer un système de vidéosurveillance afin de prévenir les atteintes aux biens et de poursuivre les suspects potentiels en cas de dommage sur le site. Ainsi, la formulation du but qui n'est pas conforme à l'art. 3 al. 1 LVid devra être modifiée en ce sens « a pour but de prévenir les atteintes aux biens et de poursuivre les suspects potentiels en cas de dommage sur le site ».

Avec cette nouvelle formulation, il paraît dès lors envisageable que le moyen prôné permette de remplir le but poursuivi et de limiter les risques d'atteinte.

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, une autre mesure moins incisive serait théoriquement envisageable afin d'atteindre le même but de prévention et de répression des atteintes aux biens et autres infractions,

telle qu'une surveillance constante du site par des agents privés. L'ampleur des coûts, éléments à considérer pour évaluer la nécessité d'une mesure, doit cependant être prise en compte. Le Tribunal fédéral a ainsi jugé que si, pour être efficace, une mesure moins incisive entraîne des coûts excessifs, l'autorité peut opter pour une alternative portant davantage atteintes aux intérêts publics et privés opposés, sans pour autant violer le principe de proportionnalité (ATF 101 Ia 336 consid. 6). Or, il n'est pas douteux que la surveillance d'un tel site assurée par des agents de sécurité représenterait globalement une atteinte moins importante aux droits des usagers de celui-ci, mais comporterait évidemment des coûts largement supérieurs à ceux de l'installation d'un système de vidéosurveillance. Le Tribunal cantonal admet que des alternatives efficaces à la vidéosurveillance existent mais, en raison de leur coût, elles ne sauraient remettre en question la nécessité de cette mesure (cf. Arrêt TC FR 601 2014 46, consid. 2b/cc).

Afin de réduire au maximum l'atteinte aux libertés des usagers causée par un système de vidéosurveillance, 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 responsables (cf. Arrêt TC FR 601 2014 46, consid. 3b).

Par ailleurs, pour que l'atteinte aux libertés ne soit pas disproportionnée, il est indispensable de veiller, au besoin par des moyens techniques de blocage, à ce que les caméras vidéo ne puissent **pas être dirigées contre des immeubles ou des maisons privées** sis à proximité des lieux sensibles où le regard indiscret ou distrait de l'observateur risquerait de porter une atteinte en tous points inadmissible à la sphère privée ou au domaine secret des habitants (cf. Alexandre Flückiger/Andreas Auer, p. 940). Notre Autorité constate que le domaine public n'est pas visible sur les prises de vue des entrées piétons et véhicules des bâtiments d'exploitation de la route de Payerne 4 puisqu'une bande noire le cache. En revanche, nous ne pouvons pas nous prononcer sur les prises de vue des autres caméras qui ne figurent pas au dossier. Il est évident que les champs des prises de vue de toutes les caméras ne doivent pas être dirigés contre d'autres immeubles ou maisons privés.

De plus, pour que l'atteinte soit proportionnée, il est indispensable de déterminer le type de vidéosurveillance de chaque zone :

- la *caméra de l'interphone de l'entrée du bâtiment administratif à la route de Payerne 2* vise à identifier les personnes qui demandent un accès au bâtiment. Toutefois, une **vidéosurveillance simple qui n'enregistre ni image, ni son** mais qui permette d'identifier la personne sollicitant un accès au bâtiment, atteindrait le même but que celui poursuivi par ELSA tout en limitant l'atteinte aux droits de la personnalité. Aussi, afin de se conformer au principe de proportionnalité, il s'agira d'adapter le système de vidéosurveillance en conséquence.
- les *caméras des contrôles d'accès piétons et de véhicules des bâtiments d'exploitation à la route de Payerne 4* visent à identifier les personnes qui demandent un accès au site mais en particulier à prévenir les atteintes aux biens et éviter les intrusions. Ainsi, une **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.

Au surplus, toute fonctionnalité permettant d'émettre et/ou d'enregistrer des sons ne doit pas être utilisée.

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

Conformément à ce qui est mentionné à l'art. 4 al. 1 let. b LVID ainsi qu'à l'art. 8 OVID, tout système de vidéosurveillance devra être signalé à ses abords au moyen de panneaux informant sans équivoque les personnes se trouvant dans la zone surveillée et mentionnant le responsable du système, par exemple sous forme de pictogramme. Des documents à disposition, il ne ressort pas que l'information soit prévue. Ainsi, il s'agira de compléter le Règlement d'utilisation en y ajoutant un chiffre 5 à l'art. 1, avec la mention « le système de vidéosurveillance devra être signalé à ses abords au moyen de panneaux informant sans équivoque les personnes se trouvant dans la zone surveillée et mentionnant le responsable du système, par exemple sous forme de pictogramme ».

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

Le principe de la finalité au sens de l'art. 5 LPrD est respecté dans la mesure où les données sont traitées conformément à l'art. 3 al. 1 LVID, à savoir de prévenir *les atteintes aux personnes et aux biens et de contribuer à la poursuite et à la répression des infractions*. Il apparaît, selon les informations à notre disposition, que le but visé par ELSA, est *d'identifier, lors de la libération à distance de l'accès, les personnes et véhicules ne possédant pas de système de déverrouillage et permettra d'observer les différents passages*. Sous réserve de la nouvelle formulation du but de l'installation, cette finalité paraît en adéquation avec l'exigence légale.

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

L'art. 5 ch. 3 du Règlement d'utilisation dispose que « lorsque des données sont identifiées comme étant sensibles au sens de l'art. 3 let. c LPrD, leur accès est protégé de la façon suivante : voir art. 2 point 2 ». Les mesures de sécurité prévues ne nous semblent pas suffisantes. L'art. 5 ch. 3 du Règlement d'utilisation devra donc préciser que les mesures de sécurité de l'art. 5 ch. 1 du Règlement d'utilisation s'appliquent également lorsque des données sont identifiées comme étant sensibles, à savoir notamment l'accès aux images au moyen d'un mot de passe modifié régulièrement. Des informations à disposition, il ne ressort pas que le système soit protégé dans un lieu adéquat et non-accessible à des personnes non-autorisées. Ainsi, l'art. 5 ch. 4 du Règlement d'utilisation devra être complété dans ce sens « le système de stockage des données doit être protégé dans un lieu adéquat et non-accessible à des personnes non-autorisées ».

Finalement, nous relevons à l'art. 6 let. a ch. 1 du Règlement d'utilisation que l'organe de contrôle n'est pas indiqué correctement, il s'agira de le nommer clairement.

6. Durée de conservation des images (art. 4 al. 1 let. e LVID)

Conformément à l'art. 4 al. 1 let. 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 ch. 3 du Règlement d'utilisation). Dans le cas d'espèce, la durée de conservation des données est bien trop longue. En effet, le chargé de sécurité d'ELSA est responsable de la sécurité du site ; de sorte qu'il lui incombe de s'informer régulièrement de la situation du site d'ELSA et d'effacer régulièrement les enregistrements. En cas d'atteinte avérée, le responsable de la sécurité d'ELSA pourra consulter les images de vidéosurveillance et éventuellement

identifier les auteurs et procéder à des dénonciations. Partant, le Règlement d'utilisation devra être modifié dans le sens de ce qui précède et les enregistrements devront être effacés, à défaut d'atteinte, dans les 24 heures.

En outre, la durée de conservation des images de 100 jours, en cas d'atteinte avérée, est bien trop longue selon le Tribunal cantonal, dans la mesure où le système de vidéosurveillance ne vise que la poursuite et la prévention d'infractions contre des biens (cf. Arrêt TC FR 601 2014 46, consid. 3f). Cet élément devra également être pris en compte et modifié dans le Règlement d'utilisation.

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 concernant **les 6 caméras dont les images des champs de vision n'ont pas été transmises.**

préavis favorable à la demande d'autorisation d'installation d'un système de vidéosurveillance relative **aux 4 caméras de vidéosurveillance, à savoir celle de l'interphone de l'entrée du bâtiment administratif à la route de Payerne 2 ainsi que celles des entrées piétons et de véhicules aux bâtiments d'exploitation à la route de Payerne 4**

par

Estavayer Lait SA, Route de Payerne 2 - 4, 1470 Estavayer-le-Lac, aux conditions suivantes :

- a. *but de l'installation* : la formulation du but n'est pas conforme à l'art. 3 al. 1 LVid. En effet, elle devra être modifiée en ce sens « a pour but de prévenir les atteintes aux biens et de poursuivre les suspects potentiels en cas de dommage sur le site ».
- b. *proportionnalité* : afin de limiter l'atteinte aux droits de la personnalité à ce qui est strictement nécessaire, l'utilisation du système de vidéosurveillance sera limitée à ce qui est nécessaire, le champ des prises de vue des caméras ne devra **pas être dirigé contre d'autres immeubles ou maisons privés** ; un **système de floutage des images** devra être installé ; toute fonctionnalité permettant d'émettre et/ou d'enregistrer des sons ne doit pas être utilisée ; s'agissant des *caméras des contrôles d'accès piétons et de véhicules des bâtiments d'exploitation à la route de Payerne 4*, il s'agira d'adapter le système à un dispositif de **vidéosurveillance avec enregistrement simple, pas doublé d'un suivi en temps réel** ; concernant la *caméra de l'interphone de l'entrée du bâtiment administratif à la route de Payerne 2*, il s'agira d'adapter le système de **vidéosurveillance à un système sans enregistrement**
- c. *signallement* : le système de vidéosurveillance devra être signalé à ses abords au moyen de panneaux informant sans équivoque les personnes se trouvant dans la zone surveillée et mentionnant le responsable du système, par exemple sous forme de pictogramme. Un ch. 5 à l'art. 1 du Règlement d'utilisation devra être ajouté dans ce sens.
- d. *sécurité des données* : l'art. 5 ch. 3 du Règlement d'utilisation doit être modifié afin de prévoir les mesures de sécurité appropriées de l'art. 5 ch. 1 du Règlement d'utilisation (comme p. ex. de sécuriser l'accès par un mot de passe) lorsque les données sont identifiées comme étant sensibles ; l'art. 5 ch. 4 du Règlement d'utilisation devra être complété dans ce sens « le système de stockage des données doit être protégé dans un lieu adéquat et non-accessible à des personnes non-autorisées » ; l'organe de contrôle doit être clairement nommé à l'art. 6 let. a ch. 1 du Règlement d'utilisation.
- e. *destruction des images* : l'art. 4 du Règlement d'utilisation devra être modifié en ce sens qu'il incombe au chargé de sécurité d'ELSA de s'informer régulièrement de la situation du site et de

détruire les enregistrements, à défaut d'atteinte, dans les 24 heures. En outre, en cas d'atteintes aux biens, les images devront être effacées le plus rapidement possible, le délai de 100 jours n'étant pas admissible.

V. Remarques

- > **Les caméras de vidéosurveillance portant uniquement sur le domaine privé relèvent de la compétence du Préposé fédéral à la protection des données et sont soumises aux règles de la Loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD ; RS 235.1). ELSA est rendu attentif que si elle filme ses employés, elle est également soumise à la LPD. Nous renvoyons ELSA à la prise de position du Préposé fédéral sur le sujet (cf. <http://www.edoeb.admin.ch/datenschutz/00625/00729/01003/index.html?lang=fr>).**
- > 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 notre Autorité se réserve le droit de modifier son préavis (art. 5 al. 3 OVID).
- > ELSA est rendu attentif que le champ d'application de la LVid ne couvre pas le fait de filmer ses employés-ées, ni l'utilisation des images récoltées à d'autres fins que celles pour lesquelles elles ont été enregistrées (art. 6 LPrD). Dans des cas d'espèce, certains comportements filmés peuvent toutefois entraîner l'application d'autres dispositions légales.
- > 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