



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-1

—

PRÉAVIS du 13 mai 2016

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

Demande d'autorisation d'installation de vidéosurveillance avec enregistrement

Marchon & Favre Sàrl, Route de Fribourg 44, 1741 Cottens

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 (ATPrD) formule le présent préavis concernant la requête de Marchon & Favre Sàrl visant à l'installation d'un système de vidéosurveillance avec enregistrement comprenant 15 caméras de type Mobotix, avec détecteur de mouvement, fonctionnant 7 jours sur 7 et 24 heures sur 24. Sur les quinze caméras, seules 5 font l'objet de l'analyse du présent préavis, puisque que les 10 autres caméras, également de type Mobotix, filment le domaine privé. Le requérant est rendu attentif aux différents avis émis par le Préposé fédéral à la protection des données sur la thématique (cf. <http://www.edoeb.admin.ch/datenschutz/00763/00983/index.html?lang=fr>).

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 7 janvier 2016 et de son Règlement d'utilisation (Annexe 1), transmis par la Commune de Cottens et reçu le 22 janvier 2016 par l'ATPrD. Par courrier du 25 janvier 2016, l'ATPrD a transmis le dossier original de la demande à la Préfecture de la Sarine en l'informant, par la même occasion, qu'une analyse des risques et des mesures de prévention possibles au regard du but poursuivi ainsi qu'un plan de situation et/ou une photo des lieux faisaient défaut. Par courrier du 28 janvier 2016, la Préfecture a sollicité auprès du requérant une analyse des risques, un plan de situation et/ou une photographie des lieux ainsi que la mention sur ce plan de l'endroit où les caméras seront fixées en précisant si ces dernières vont filmer le domaine public ou privé. La Préfecture de la Sarine transmet le dossier complet à l'ATPrD par courrier du 4 février 2016. Comme convenu par entretien téléphonique avec le Lieutenant de Préfet de la Sarine, l'ATPrD a sollicité, par courrier du 17 février 2016, les images des prises de vue des

caméras afin notamment de pouvoir délimiter le domaine privé du domaine public. Ces documents complémentaires ont été communiqués à l'ATPrD par le requérant par courrier du 22 février 2016.

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 le requérant, les caméras capturent des images du quai de chargement, de l'entrée du personnel, de l'entrée de la boulangerie et la terrasse, du SAS d'entrée à l'arrière ainsi qu'à l'avant du bâtiment. En effet, ce dernier abrite une boulangerie, un tea-room ainsi qu'un magasin Satellite Denner. D'après l'emplacement et les images des prises de vue des caméras, celles-ci filment tout ou partie du 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 au quai de chargement, à l'entrée du personnel, à l'entrée de la boulangerie et à la terrasse, au SAS d'entrée à l'arrière et à l'avant du bâtiment sis à la route de Fribourg 44, 1741 Cottens ». En effet, les caméras filmant uniquement le domaine privé ne font pas l'objet de ce préavis et du Règlement d'utilisation.

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 dissuader les vols et de permettre d'observer et de confondre la personne en cas de doute ou de vol avéré ainsi que d'observer l'accès des portes extérieures en cas d'agression ou de fuite » (cf. art. 1 ch. 3 du Règlement d'utilisation).

Une analyse des risques, à la lumière du principe de la proportionnalité, figure au dossier. Elle est sommaire et 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 que la fréquence des risques de vol à l'étalage est quotidienne. Malgré la formation du personnel à bien regarder le comportement des clients et lors de doute à contrôler les sacs de commissions et personnels de ces derniers, cela ne suffit pas à endiguer les vols. En outre, certains clients déballetent la marchandise dans les rayons à l'insu du personnel.

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 ce bâtiment qui abrite une boulangerie, un tea-room ainsi qu'un magasin Satellite Denner, il semble que la vidéosurveillance soit un moyen efficace et économiquement supportable pour y parvenir. Toutefois, il semble également qu'une surveillance constante par des agents privés permettrait également de limiter les atteintes aux biens.

1.3 Quant au but

Comme mentionné au point II. 1, le but du présent système est « de dissuader les vols et de permettre d'observer et de confondre la personne en cas de doute ou de vol avéré ainsi que d'observer l'accès des portes extérieures en cas d'agression ou de fuite ».

Dès lors, il paraît envisageable que la vidéosurveillance permette de remplir le but poursuivi et de limiter les risques cités plus haut.

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. 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, consid. 2b/cc). On peut dès lors admettre que l'installation de caméras par Marchon & Favre Sàrl est apte à limiter les atteintes aux biens et peut comporter un effet dissuasif.

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 magasin 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 magasin assurée par des agents 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 et de l'utilisation d'un système de vidéosurveillance. Le Tribunal cantonal admet donc 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 clients 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 responsable (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 la caméra vidéo ne puisse être dirigée contre des immeubles ou des maisons privées sis à proximité du bâtiment (cf. Alexandre Flückiger/Andreas Auer, op. cit., p. 940). Notre Autorité constate que les images des prises de vue du quai de chargement ainsi que de l'entrée du personnel floutent les immeubles ou maisons privés à proximité.

De plus, pour que l'atteinte soit proportionnée, il est indispensable de limiter les zones soumises à la vidéosurveillance ainsi que le type de vidéosurveillance à chaque zone :

- les caméras du quai de chargement, de l'entrée de la boulangerie et de la terrasse, du SAS d'entrée à l'arrière ainsi qu'à l'avant du bâtiment sont conformes.
- la caméra de l'entrée du personnel ne respecte pas le principe de proportionnalité. En effet, le but de ce système de vidéosurveillance est de dissuader les vols et de permettre d'observer et de confondre la personne en cas de doute ou de vol avéré ainsi que d'observer l'accès des portes extérieures en cas d'agression ou de fuite. Or, cette caméra ne filme que les voitures du personnel. Partant, elle ne passe pas l'examen de la proportionnalité et, afin de se conformer audit principe, il s'agira de retirer cette caméra.

Pour que le présent système soit conforme au principe de la proportionnalité, 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.

Finalement, nous nous exprimons ici que sur les 5 caméras soumises à la LVid. Les autres relèvent d'autres dispositions législatives fédérales, notamment le principe de la proportionnalité (cf. avis du Préposé fédéral à la protection des données concernant la vidéosurveillance effectuée par des particuliers (cf. <http://www.edoeb.admin.ch/datenschutz/00628/00653/00654/index.html?lang=fr>) et la vidéosurveillance sur le lieu de travail (cf. avis du Préposé fédéral à la protection des données

concernant la vidéosurveillance sur le lieu de travail (cf. <http://www.edoeb.admin.ch/datenschutz/00625/00729/01003/index.html?lang=fr>).

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 le requérant, est *de dissuader les vols et de permettre d'observer et de confondre la personne en cas de doute ou de vol avéré ainsi que d'observer l'accès des portes extérieures en cas d'agression ou de fuite*. Cette finalité paraît en adéquation avec l'exigence légale.

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

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 ».

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 du Règlement d'utilisation), ce qui est conforme avec la législation en vigueur.

IV. Conclusion

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

préavis favorable à la demande d'autorisation d'un système de vidéosurveillance avec enregistrement

par

Marchon & Favre Sàrl, Route de Fribourg 44, 1741 Cottens, aux conditions suivantes :

- a. *objet* : l'article 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 au quai de chargement, à l'entrée du personnel, à l'entrée de la boulangerie et à la terrasse, au SAS d'entrée à l'arrière et à l'avant du bâtiment ». En effet, les caméras filmant uniquement le domaine privé ne font pas l'objet de ce préavis et du Règlement d'utilisation.
- b. *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 à un dispositif de vidéosurveillance avec enregistrement simple et sans enregistrement de sons ; un système de floutage des images devra être installé ; le champ de prise de vue ne doit pas être dirigé contre des immeubles ou des maisons privées ; s'agissant de la caméra de l'entrée du personnel, cette dernière ne peut être utilisée pour un but qui ne remplit pas les conditions de l'art. 3 al. 1 L Vid et devra être retirée.
- c. *signalement* : 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* : le système de stockage des données doit être protégé dans un lieu adéquat et non-accessible à des personnes non-autorisées. L'art. 5 ch. 4 du Règlement d'utilisation devra être complété dans ce sens.

V. Remarques

- > **Notre Autorité s'étonne que le présent système de vidéosurveillance avec enregistrement soit installé depuis le 30 août 2012 et ce sans autorisation (cf. art. 7 du Règlement d'utilisation).**
- > 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.
- > **Le requérant est rendu attentif que s'il filme ses employés, il est soumis aux règles de la Loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (RS 235.1 ; LPD). Nous renvoyons le requérant 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

—

- formulaires de demande d'autorisation d'installer un système de vidéosurveillance avec enregistrement
- Règlement d'utilisation
- dossier en retour