



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 – 8086

**PRÉAVIS**  
**du 21 octobre 2014**

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

**Demande d'autorisation d'installation de vidéosurveillance**  
**sise à la Cathédrale Saint-Nicolas, 1700 Fribourg,**

**p.a. Service des bâtiments (ci-après : SBat),** Route des Daillettes 6, 1701 Fribourg

**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 du 26 septembre 1990 concernant les rapports entre les Eglises et l'Etat (LEE ; RSF 190.1) ;
- la Loi du 4 février 1972 sur le domaine public (LDP ; RSF 750.1),

L'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données formule le présent préavis concernant la requête du SBat visant à l'installation d'un système de vidéosurveillance avec enregistrement sis à la Cathédrale Saint-Nicolas, à Fribourg, comprenant cinq caméras, dont trois caméras fixes Axis 211 et deux caméras fixes Axis P1346-E, sans possibilité de zoom, fonctionnant 24h/24.

Ce préavis se base sur les éléments qui ressortent de l'article paru dans La Liberté du 13 mars 2013, du courriel du même jour de l'ATPrD informant la Préfecture de la Sarine de dite installation, de la note adressée à Maurice Guillet (Annexe 1), Lieutenant de Préfet de la Préfecture de la Sarine, du formulaire de demande d'autorisation d'installation d'un système de vidéosurveillance avec enregistrement daté du 8 novembre 2013 (Annexe 2), transmis par la Préfecture de la Sarine par courrier du 25 novembre 2013 ainsi que sur les documents complémentaires requis par les entretiens téléphoniques des 28 novembre 2013 et 7 mai 2014 (Annexe 3). En effet, un Règlement d'utilisation ainsi qu'un plan de situation et/ou d'une photo des lieux faisaient défaut. Le dossier complet a été transmis en date du 20 août 2014 par la Préfecture de la Sarine (Annexe 4).

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 immeubles ouverts au public qui : a) appartiennent au domaine public cantonal ou communal au sens de la législation cantonale y relative, ou b) n'appartiennent pas au domaine public mais sont néanmoins affectés à l'administration publique » (cf. art. 2 al. 2 let. b LVid). L'art. 2 LEE prévoit que « l'Eglise catholique romaine et l'Eglise évangélique réformée sont reconnues dans leur constitution et leur organisation propre ». De ce point de vue, elles sont comparables aux communes politiques ou à d'autres collectivités publiques (cf. Message du 4 juillet 1989, p. 125). En outre, l'art. 3 al. 2 LEE dispose que « les paroisses et les autres corporations ecclésiastiques sont des corporations de droit public, dotées de la personnalité juridique ». Vu que les paroisses sont assimilables à des communes, une application par analogie de la LDP serait admissible. Ainsi, l'art. 3 al. 2 ch. 1 LDP dispose que « la commune est propriétaire au titre du domaine public communal [...] des immeubles affectés à l'administration communale ». Ainsi, la Cathédrale Saint-Nicolas est un immeuble en quelque sorte affecté pour la paroisse, pour la tenue de messes et mis à disposition du public, tant pour des visites que pour le recueillement. Au vu des informations fournies par le requérant, les caméras capturent des images de trois secteurs de la Cathédrale : la zone d'entrée respectivement de sortie de la sacristie vers la Rue des Bouchers, la Nef en particulier la zone liturgique de l'autel principal et la zone d'entrée de la Cathédrale ainsi que l'ensemble de la plateforme extérieure de la Tour. La Cathédrale Saint-Nicolas étant un lieu public n'appartient pas au domaine public cantonal ou communal, mais est mise à disposition du public pour la paroisse, de sorte que le système de vidéosurveillance entre 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 « de permettre la gestion de la liturgie et assurer la surveillance générale. Le système permettra d'observer l'avancement de la liturgie et de surveiller les zones soumises à des exigences de sécurité accrues notamment par rapport au nombre de visiteurs et au potentiel de déprédations ou de vols, voire de tentatives de suicide sur la plateforme de la tour » (cf. art. 1 ch. 3 du Règlement d'utilisation).

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

- 1) la gestion de la liturgie,
- 2) la surveillance des zones soumises à des exigences de sécurité accrues.

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. D'après l'article paru dans La Liberté du 13 mars 2013, le feu aurait pris dans un bénitier en fer forgé et une augmentation des incivilités pour ce qui est de la propreté est relevée. Dès lors, il est concevable que des atteintes aux biens puissent survenir à ce monument très visité et protégé qu'est la Cathédrale Saint-Nicolas.

## **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 tant les personnes que les biens mobiliers et immobiliers, la Cathédrale Saint-Nicolas s'est entièrement équipée de détecteurs d'incendie depuis l'hiver 2013 et des alarmes antivol sont également installées jusqu'en 2014.

- 1) Concernant la liturgie, il semble que d'autres moyens moins restrictifs permettent également sa gestion et d'observer son avancement.
- 2) S'agissant de la surveillance des zones soumises à des exigences de sécurité accrues, il semble que la vidéosurveillance soit un bon moyen pour y parvenir.

## **1.3 Quant au but**

Comme mentionné au point II. 1, le but du présent système est « de permettre la gestion de la liturgie et assurer la surveillance générale. Le système permettra d'observer l'avancement de la liturgie et de surveiller les zones soumises à des exigences de sécurité accrues notamment par rapport au nombre de visiteurs et au potentiel de déprédations ou de vols, voire de tentatives de suicide sur la plateforme de la tour ». 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.

- 1) Or, la gestion de la liturgie ne remplit pas les conditions de l'art. 3 al. 1 LVid et ainsi ne saurait être observée au moyen de la vidéosurveillance, sans que l'on ne puisse constater une disproportion excessive entre le but poursuivi et le système de vidéosurveillance prôné.
- 2) En outre, des deux buts énoncés pour justifier l'installation d'un système de vidéosurveillance, seul le second vise à prévenir des atteintes aux biens et à contribuer à la poursuite et à la répression des infractions. Dès lors, il paraît envisageable que le moyen prôné permette de remplir ce but poursuivi, qu'est la surveillance des zones soumises à des exigences de sécurité accrues, 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.

- 1) En l'état, la gestion et l'observation de l'avancement de la liturgie ne peut justifier l'emploi de la vidéosurveillance, qui ne passe pas l'examen de la proportionnalité, en particulier la règle de l'adéquation.
- 2) S'agissant de la surveillance des zones soumises à des exigences de sécurité accrues, le choix est dicté par le fait que les détecteurs d'incendie et les alarmes antivols ne sont pas suffisants dans un tel monument. Partant, la vidéosurveillance permet de compléter la protection actuelle et également de contribuer à la poursuite et à la répression des infractions.

Par ailleurs, pour être proportionnée, la vidéosurveillance ne peut fonctionner 24h/24, soit également pendant les messes. Le fait de se faire filmer pendant la messe constitue une atteinte importante aux droits de la personnalité des personnes concernées (fidèles, prêtres, visiteurs, etc.) et ce également dans la mesure où les données personnelles sur les opinions ou activités religieuses constituent des données sensibles (cf. chiffre 5 ci-dessous et art. 3 let. c ch. 1 LPrD). Ainsi, il n'est pas nécessaire que le système fonctionne 24h/24, puisque la présence du sacristain ou du prêtre de la Cathédrale Saint-Nicolas doit suffire à limiter les atteintes aux biens. Aussi, afin de limiter l'atteinte à ce qui est strictement nécessaire, l'utilisation du système de vidéosurveillance sera limitée à ce qui est nécessaire, soit en dehors des messes.

De plus, pour que l'atteinte ne soit pas disproportionnée, il est indispensable de limiter les zones soumises à la vidéosurveillance ainsi que le type de vidéosurveillance à chaque zone (cf. art. 1 ch. 2 du Règlement d'utilisation) :

- la surveillance de la zone d'entrée respectivement de sortie de la Sacristie vers la Rue des Bouchers vise à prévenir les atteintes aux biens, tels que les objets liturgiques se trouvant à la sacristie et au chœur et respecte le principe de la proportionnalité.
- la surveillance de l'ensemble de la plateforme extérieure de la tour vise à prévenir les atteintes aux biens et aux personnes. Toutefois, un système sans enregistrement atteindrait le même but que celui poursuivi par le requérant, à savoir vérifier qu'il n'y ait plus personne sur la plateforme lors de la fermeture de la tour à midi et en fin de journée, 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.

- la surveillance de la Nef, divisée en deux zones (d'une part, la zone liturgique de l'autel principal et, d'autre part, la zone d'entrée de la Cathédrale Saint-Nicolas) respecte partiellement le principe de proportionnalité. En effet, si la surveillance de la zone d'entrée de la Cathédrale Saint-Nicolas vise à prévenir des atteintes aux biens et aux personnes et respecte le principe de la proportionnalité, ce n'est pas le cas de la surveillance de la zone liturgique de l'autel principal. Cette dernière vise à gérer et observer l'avancement de la liturgie et 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'art. 3 let. c ch. 1 LPrD (cf. chiffre 5 ci-dessous). Partant, elle ne passe pas l'examen de la proportionnalité et, afin de se conformer audit principe, il s'agira de retirer cette caméra.

### **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.

### **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 permettre la gestion de la liturgie et assurer la surveillance générale. Le système permettra d'observer l'avancement de la liturgie et de surveiller les zones soumises à des exigences de sécurité accrues notamment par rapport au nombre de visiteurs et au potentiel de déprédations ou de vols, voire de tentatives de suicide sur la plateforme de la tour.*

- 1) Le but de gérer et d'observer la liturgie ne respecte pas l'art. 5 LPrD, dans la mesure où les données ne sont pas traitées conformément à l'art. 3 al. 1 LVid. Partant, cette finalité ne paraît pas en adéquation avec l'exigence légale et le système de vidéosurveillance ne pourra pas être utilisé à cette fin.
- 2) S'agissant de la surveillance des zones soumises à des exigences de sécurité accrues, explicitement définies ci-dessus, et sous réserve de la modification de la 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 : l'accès est strictement réservé aux personnes autorisées et les enregistrements sont effacés automatiquement après 30 jours ». Au terme de l'art. 3 let. c LPrD, sont des données sensibles, « les données personnelles sur : les opinions ou activités religieuses, philosophiques, politiques ou syndicales (ch. 1) ; la santé, la sphère intime ou l'appartenance à une race (ch. 2) ; des mesures d'aide sociale (ch. 3) ;



des sanctions pénales ou administratives et les procédures y relatives (ch. 4) ». Or, notre Autorité a toujours considéré que le contexte pouvait rendre des données sensibles. Dans le cas d'espèce, les prises de vue donnent des informations sur les opinions ou les activités religieuses des personnes participant aux messes et venant se recueillir (cf. art. 3 let. c ch. 1 LPrD). Des mesures de sécurité appropriées sont prévues, dans la mesure où seules les personnes autorisées, au sens de l'art. 2 ch. 2 du Règlement d'utilisation, peuvent consulter les données enregistrées par le système de vidéosurveillance, notamment par l'accès sécurisé aux images au moyen d'un mot de passe (cf. art. 5 ch. 1 du Règlement d'utilisation).

Finalement, le système 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 ch. 3 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

### **1) préavis défavorable à la demande d'autorisation d'un système de vidéosurveillance dans le but de gérer et d'observer l'avancement de la liturgie**

Si toutefois, le Préfet estimait le présent système de vidéosurveillance conforme au principe de la proportionnalité, il s'agit de prendre en considération les conditions énumérées ci-dessous.

### **2) préavis favorable à la demande d'autorisation d'un système de vidéosurveillance dans le but de surveiller des zones soumises à des exigences de sécurité accrues**

**à la Cathédrale Saint-Nicolas, 1700 Fribourg**

**par**

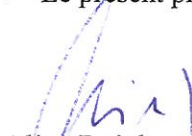
**le Service des bâtiments, Route des Daillettes 6, 1701 Fribourg, aux conditions suivantes :**

- a. *but de l'installation* : le but de gérer et d'observer la liturgie ne remplit pas les conditions de l'art. 3 al. 1 LVID. Partant, ce but devra être supprimé.
- 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, soit en dehors des messes ; s'agissant des caméras capturant des images de l'ensemble de la plateforme de la tour, il s'agira d'adapter le système de vidéosurveillance à un système sans enregistrement ; s'agissant de la caméra de la Nef couvrant la zone liturgique de l'autel principal, cette dernière ne peut être utilisée pour un but qui ne remplit pas les conditions de l'art. 3 al. 1 LVID et devra être retirée ;

- c. *finalité* : le but de gérer et d'observer la liturgie ne respecte pas l'art. 5 LPrD, dans la mesure où les données ne sont pas traitées conformément à l'art. 3 al. 1 LVID. Partant, cette finalité ne paraît pas en adéquation avec l'exigence légale et le système de vidéosurveillance ne pourra pas être utilisé à cette fin.
- d. *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.
- e. *sécurité des données* : le système de stockage des données doit être protégé dans un lieu adéquat et non-accessible à des personnes non-autorisées.

## 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).
- > Le requérant 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

- note du 27 mai 2013 à l'attention de M. Maurice Guillet
- formulaire de demande d'autorisation d'installer un système de vidéosurveillance du 8 novembre 2013
- documents complémentaires datées du 20 août 2014
- dossier en retour

