



**POUVOIR JUDICIAIRE
GERICHTSBEHÖRDEN**

ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

**Tribunal cantonal TC
Kantonsgericht KG**

Rue des Augustins 3, case postale 1654, 1701 Fribourg

T +41 26 304 15 00, F +41 26 304 15 01
www.fr.ch/tc

601 2014 46

Arrêt du 20 août 2015

I^e Cour administrative

Composition

Présidente-remplaçante: Gabrielle Multone
Juges: Josef Hayoz, Johannes Fröhlicher
Greffier-stagiaire: Simone Schürch

Parties

COMMUNE DE VUISTERNENS-EN-OGOZ, recourante
contre
LE LIEUTENANT DE PRÉFET DE LA SARINE, autorité intimée

Objet

Affaires communales
Recours du 25 mars 2014 contre la décision du 24 février 2014

considérant en fait

A. Le 30 septembre 2013, la Commune de Vuisternens-en-Ogoz (ci-après: la commune) a déposé auprès de la Préfecture de la Sarine une demande d'autorisation d'installer un système de vidéosurveillance avec enregistrement à la déchetterie communale. Le règlement d'utilisation de l'installation joint à la requête, adopté par sa commission administrative le 9 septembre 2013, a la teneur suivante:

Art. 1 Objet

1. *Le présent règlement s'applique au système de vidéosurveillance avec enregistrement placé à la déchetterie de Vuisternens-en-Ogoz, route de Biolley.*
2. *Le système de vidéosurveillance objet du présent règlement est composé d'un appareil Logitech Alert 750e Outdoor Master System avec un système d'enregistrement.*
3. *Ce système de vidéosurveillance a pour but de pouvoir contrôler si les habitants respectent les heures d'ouverture et le matériel mis à leur disposition et permettra d'observer la déchetterie plus précisément la benne autocompactante.*
4. *Il fonctionnera 7 jours sur 7 et 24h sur 24.*
5. *Nous installons ce système suite à plusieurs déprédations des utilisateurs.*

Art. 2 Organes et personnes autorisées

1. *La Commune de Vuisternens-en-Ogoz est l'organe responsable du système de vidéosurveillance.*
2. *Les personnes autorisées à consulter les données enregistrées par le système de vidéosurveillance sont les suivantes:*
 - *les membres de la Commission administrative*
 - *le personnel de l'administration communale**Ces personnes sont soumises à l'obligation du respect du secret de fonction, respectivement de confidentialité.*

Art. 3 Données mises à disposition

1. *Les données consultables par les personnes susmentionnées (art. 2 ci-dessus) sont les images récoltées et enregistrées par l'installation de vidéosurveillance.*
2. *Il se peut que les images ainsi obtenues contiennent des données dites sensibles au sens de l'art. 3 let. c LPrD; dès lors, un devoir de diligence accru s'applique (cf. art. 8 LPrD).*

Art. 4 Traitement des données

1. *Les données enregistrées ne devront être utilisées que dans le cadre du but défini à l'article 1 al. 3 ci-dessus.*
2. *Les personnes autorisées à consulter les données sont susceptibles d'être interrogées en tout temps, y compris au-delà de l'exercice de leurs fonctions, sur les données qu'elles auront visionnées ou sur leurs agissements en relation avec ces données.*
3. *Les données enregistrées doivent être détruites après 30 jours ou, en cas d'atteinte aux personnes ou aux biens, après 100 jours au maximum.*
Un protocole de destruction est conservé.
4. *Des copies ou impressions peuvent être effectuées mais doivent être détruites dans les mêmes délais que les originaux.*
Un protocole de copie est conservé.
5. *La commercialisation d'éventuelles impressions et reproductions est interdite.*
6. *Toute communication de données est interdite, en dehors du cadre légal (art. 4 al. 1 let. e LVid).*

Art. 5 Mesures de sécurité

1. *Les données informatiques sont protégées par l'organe responsable du fichier de la façon suivante:*

- une autorisation personnelle d'accès est délivrée aux collaborateurs pour lesquels un accès est nécessaire en raison de leur fonction;
 - les titulaires d'autorisation personnelle reçoivent alors un mot de passe qu'ils modifient régulièrement.
2. Toute activité effectuée sur un système ou sur une application informatique sera automatiquement enregistrée et répertoriée à des fins de contrôle ou de reconstitution.
 3. 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: avec un mot de passe.
 4. Les images enregistrées doivent être stockées sur un support physique indépendant, sans accès à distance possible (réseaux sans fils ou internet).

Art. 6 Mesures de contrôle

a. Contrôles internes

1. Des contrôles techniques de l'installation ainsi que le contrôle du respect des mesures de sécurité sont effectués par les organes autorisés toutes les deux semaines.
2. Il convient notamment de vérifier l'orientation de la caméra, le respect de sa programmation et sa signalisation.
3. Chaque contrôle fera l'objet d'un protocole dûment signé par le responsable de l'installation.

b. Contrôle général

1. Le préfet exerce un contrôle général sur les installations de vidéosurveillance.
2. Les contrôles du ou de la préposé/e cantonal/e à la protection des données sont en outre réservés.

Art. 7 Entrée en vigueur

Le présent règlement entre en vigueur lors de la mise en service du système, soit durant le mois d'octobre 2013.

Le 1^{er} octobre 2013, le Lieutenant de Préfet de la Sarine (ci-après: le lieutenant de préfet) a demandé à la commune un plan de situation de la déchetterie indiquant l'emplacement de la caméra ainsi que des photographies des lieux.

Le 8 octobre 2013, une copie de la demande d'autorisation a été transmise pour préavis à l'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données (ci-après: ATPrD). Le 16 octobre 2013, la Préposée cantonale à la protection des données a constaté que la requête de la commune n'indiquait aucune analyse des risques et des mesures de prévention au regard du but poursuivi par l'installation du système (cf. art. 3 al. 2 let. e de l'ordonnance du 23 août 2011 sur la vidéosurveillance [OVid; RSF 17.31]).

Par courrier du 8 novembre 2013, la commune a alors spécifié que la benne autocompactante pour l'élimination des déchets avait subi à plusieurs reprises des déprédations pour un montant total de CHF 8'742.85 et que le système de vidéosurveillance devait permettre l'identification de l'auteur de ces dégâts.

B. Dans son rapport du 11 décembre 2013, l'ATPrD a émis un préavis défavorable à la demande d'autorisation communale. Elle a tout d'abord retenu, s'agissant de l'analyse des risques et des mesures de prévention, que les déprédations s'étaient limitées à des dommages causés au panneau d'affichage de la benne suite à une panne de celle-ci. Ainsi, d'autres moyens, tels qu'une surveillance active et une meilleure information quant à la bonne utilisation de la benne pouvaient être envisagés et étaient propres à atteindre le but poursuivi. En outre, elle a estimé que la carte magnétique dont dispose chaque citoyen pour déposer les déchets dans la benne - le poids de ces derniers doit y être enregistré pour calculer la taxe d'élimination - permet de désigner le dernier utilisateur de la machine en cas de déprédations et de non-respect des horaires d'utilisation. Cela étant, du moment qu'il n'est pas prouvé que les déprédations constatées ont été

volontaires, l'atteinte aux libertés des personnes entraînée par la vidéosurveillance est injustifiée. En ce qui concerne l'objectif de l'installation du système, l'autorité a relevé que la commune souhaitait, d'une part, contrôler le respect des horaires d'ouverture et du matériel par les utilisateurs et, d'autre part, observer la déchetterie, notamment la benne autocompactante. Or, à son avis, le respect des horaires ne peut pas être contrôlé par vidéosurveillance, le moyen étant disproportionné. Dans tous les cas, le but de la vidéosurveillance ici envisagée - la loi ne permet que la prévention des atteintes aux personnes et aux biens et la contribution à la poursuite et à la répression des infractions (art. 3 al. 1 de la loi du 7 décembre 2010 sur la vidéosurveillance [LVid; RSF 17.3]) - ne ressort pas suffisamment du texte du règlement communal.

Par ailleurs, pour ce qui est des conditions générales de l'art. 4 LVid, l'autorité a constaté qu'elles n'étaient pas remplies. Tout d'abord, à son sens, le principe de la proportionnalité est violé du moment que d'autres mesures sont envisageables pour atteindre le même but. Ensuite, il n'a pas été prévu de signaler dûment le système à ses abords. De surcroît, la finalité du système s'écarte de celle prévue par la loi (cf. art. 3 al. 1 LVid). Enfin, la sécurité des données doit être garantie par des mesures appropriées, telles que la sécurisation de l'accès aux images au moyen d'un mot de passe ou l'installation d'un système de brouillage, et le stockage doit se faire dans un lieu adéquat accessible uniquement à des personnes autorisées; or, rien de tel n'a été correctement prévu en l'espèce.

C. Par courrier du 20 janvier 2014, la commune s'est déterminée. Elle a considéré que c'est à tort que l'autorité a retenu que des déprédations s'étaient produites une seule fois, alors que trois différentes factures correspondant à trois différentes interventions du fournisseur de la benne ont été présentées. En ce qui concerne les éventuelles alternatives à la vidéosurveillance, l'intéressée a indiqué que celles-ci avaient été analysées mais qu'un contrôle 24h sur 24 ne pouvait pas être assuré différemment. Quant au but du système, elle a souligné qu'il s'agissait en priorité d'identifier la personne responsable des déprédations et de déterminer si ces actes étaient intentionnels ou non. Enfin, elle a fait valoir que l'ATPrD ne tenait absolument pas compte de l'emplacement de la déchetterie, très éloignée du village, ce qui limitait fortement tout risque d'atteinte à la liberté personnelle des usagers.

Le 29 janvier 2014, l'ATPrD a déclaré maintenir son préavis négatif. Elle a rappelé que le but énoncé dans le règlement n'était pas conforme à la loi et la mesure disproportionnée. En particulier, elle a indiqué qu'une surveillance systématique ne visant qu'une personne constituait une atteinte intolérable aux droits fondamentaux des citoyens. Elle a également insisté sur la nécessité d'installer un système de floutage des images.

Appelée à se déterminer une dernière fois, la commune a fait valoir que le système ne visait pas une seule personne et avait pour but d'éviter de nouvelles déprédations. Elle a contesté la nécessité du floutage des images, dès lors que les membres de commission administrative et de l'administration communale étaient soumis au secret de fonction et que les images récoltées ne seraient visionnées qu'en cas de nouveaux dégâts à la déchetterie.

D. Par décision du 24 février 2014, le lieutenant de préfet a rejeté la demande déposée par la commune. Pour l'essentiel, il a repris l'argumentation de l'ATPrD et retenu qu'il y avait une disproportion évidente entre le but poursuivi et l'installation du système de vidéosurveillance envisagé, que d'autres moyens moins incisifs existaient pour protéger la benne (tels qu'une surveillance active et une information plus poussée aux citoyens) et que le traitement des données de la carte magnétique permettait d'identifier le dernier utilisateur de la machine. De surcroît, en

dépôt des informations fournies par la commune, il ne pouvait pas être considéré comme établi que les dégâts avaient été causés intentionnellement. Enfin, il a estimé qu'un système de vidéosurveillance visant à identifier les auteurs d'une infraction n'était pas en adéquation avec les exigences légales, un tel système devant viser un nombre indéterminé de personnes et de situations.

E. Agissant le 25 mars 2014, la commune a contesté devant le Tribunal cantonal la décision préfectorale, dont elle demande l'annulation. A l'appui de ses conclusions, elle fait tout d'abord valoir une constatation inexacte des faits pertinents, le lieutenant de préfet ayant retenu - à tort, affirme-t-elle - que des déprédations n'avaient eu lieu qu'une seule fois. Pour le surplus, elle souligne que le système de carte magnétique permet uniquement de connaître la dernière personne ayant fait usage de la benne; l'auteur des dégâts n'est en revanche pas nécessairement identifiable. Pour le reste, elle conteste l'inadéquation de la finalité du système de vidéosurveillance avec les exigences légales, le système qu'elle souhaite installer pouvant bel et bien viser un nombre indéterminé de situations et de personnes.

Dans ses observations du 9 avril 2014, le lieutenant de préfet conclut au rejet du recours en se référant à la décision querellée.

en droit

1. a) Formé contre une décision prise par l'autorité préfectorale et interjeté dans le délai et les formes prescrits, le présent recours est recevable en vertu de l'art. 114 let. c et 79 à 89 du code de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1).

b) Selon l'art. 76 let. a CPJA, a qualité pour recourir quiconque est atteint par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. La commune étant destinataire de la décision préfectorale refusant l'autorisation d'installer un système de vidéosurveillance, elle est manifestement atteinte par celle-ci et a un intérêt digne de protection à son annulation.

c) En vertu de l'art. 77 CPJA, le recours devant le Tribunal cantonal peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a) et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b). En revanche, à défaut d'habilitation légale expresse, le Tribunal cantonal ne peut pas revoir en l'espèce l'opportunité de la décision attaquée (art. 78 al. 2 CPJA).

2. Vidéosurveillance d'une déchetterie: principes généraux

a) La jurisprudence fédérale retient que la vidéosurveillance, quel que soit son type, cause une atteinte au respect de la vie privée. Le degré de cette atteinte peut certes varier en fonction des différentes techniques utilisées - vidéosurveillance en temps réel, avec enregistrement, avec traitement informatisé des données - mais l'atteinte existe dans tous les cas. En effet, une installation de vidéosurveillance permet d'obtenir des informations sur un individu, sa présence à un endroit donné, son comportement, voire ses habitudes ou ses relations sociales. Le fait qu'il ne s'agit que d'une simple faculté donnée à l'autorité, qui n'en fera pas usage systématiquement, n'y change rien. En outre, la simple présence de caméras peut être vécue comme intrusive par les

individus concernés, qui ne savent pas si les caméras sont actives et si quelqu'un les observe effectivement (arrêt du Tribunal fédéral 1C_315/2009 du 13 octobre 2010 consid. 2.2).

En cas d'utilisation d'un système de vidéosurveillance, plusieurs libertés sont potentiellement en jeu (A. FLÜCKIGER/A. AUER, La vidéosurveillance dans l'œil de la Constitution, PJA 2006 p. 933 ss): 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 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 [Cst.; RS 101], art. 11 al. 2 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 [Cst. FR; RSF 10.1]), le droit au respect de la sphère privée (art. 13 al. 1 Cst., 12 al. 1 Cst. FR), le droit d'être protégé contre l'emploi abusif de données personnelles (art. 13 al. 2 Cst., 12 al. 2 Cst. FR) et la liberté de réunion (art. 22 Cst., 24 Cst. FR). Selon la doctrine, l'art. 10 al. 2 Cst. protège de façon générale "l'autodétermination individuelle", qui comprend notamment le droit de participer à la vie sociale, mais aussi celui d'être laissé seul, à l'abri du regard des autres (FLÜCKIGER/AUER, p. 932 et références citées). L'art. 13 Cst. protège pour sa part de façon particulière la sphère privée et en englobe les aspects les plus divers ainsi que les menaces spécifiques qui y correspondent (ATF 133 I 77 consid. 3.2; 127 I 6 consid. 5a). La protection contre l'emploi abusif de données personnelles, conformément à l'art. 13 al. 2 Cst., en fait partie. Cette disposition a pour but de garantir une protection spécifique, parallèlement à la protection de la liberté personnelle prévue à l'art. 10 al. 2 Cst. (ATF 133 I 77 consid. 3.3).

Dans un arrêt relatif au règlement communal de police de la Ville de Saint-Gall, dans lequel était litigieuse la durée admissible de la conservation d'enregistrements de vidéosurveillance sur le domaine public, le Tribunal fédéral a relevé que l'enregistrement et la conservation de matériel de surveillance permettant une identification personnelle présentait un rapport particulier avec la protection contre l'emploi abusif de données personnelles et devait par conséquent être examiné en premier lieu à la lumière de l'art. 13 al. 2 Cst. (ATF 133 I 77 consid. 3.2).

b) Les différentes libertés précitées, y compris le droit à la protection contre l'emploi abusif de données personnelles, peuvent être restreintes aux conditions prévues par l'art. 36 Cst. Les restrictions doivent reposer sur une base légale, être justifiées par un intérêt public prépondérant - ou par le souci de protéger un droit fondamental d'autrui - et respecter le principe de la proportionnalité (ATF 131 I 133 consid. 4; 129 I 173 consid. 2.2).

aa. Dans le canton de Fribourg, la vidéosurveillance est régie par la LVid, laquelle constitue à l'évidence une base légale suffisante pour restreindre les libertés des personnes surveillées au sens de l'art. 36 al. 1 Cst. En particulier, elle remplit les exigences de précision et clarté, garantissant la prévisibilité de son application (cf. ATF 131 II 13 consid. 6.5; 109 la 273 consid. 4d).

Cette loi a pour but de protéger les droits fondamentaux des personnes soumises à vidéosurveillance dans les lieux publics, notamment sous l'angle de la protection des données personnelles (art. 1 al. 1 LVid). Elle fixe les conditions et les modalités particulières de cette surveillance qui est, pour le surplus, soumise à la législation sur la protection des données (art. 1 al. 2 LVid).

Dès lors qu'une déchetterie se trouve généralement sur le domaine public communal, sa surveillance au moyen d'une caméra entre indéniablement dans le champ d'application de cette loi.

Or, selon l'art. 3 al. 1 LVid, l'installation et l'exploitation de la vidéosurveillance est possible à la condition qu'elle ait pour but de prévenir des atteintes aux personnes et aux biens et de contribuer à la poursuite et à la répression d'infractions.

Un système de vidéosurveillance avec enregistrement est en outre conditionné au respect des exigences générales suivantes (art. 4 al. 1 LVid):

- a) *la surveillance envisagée paraît apte et nécessaire à atteindre le but visé, et l'usage d'un système de vidéosurveillance est proportionné à ce but;*
- b) *le système doit être signalé à ses abords de manière adéquate;*
- c) *les données enregistrées ne peuvent être utilisées que dans le respect du principe de finalité;*
- d) *les données enregistrées doivent faire l'objet de mesures de sécurité visant à éviter tout traitement non autorisé;*
- e) *à moins qu'elles ne soient conservées dans le cadre d'une procédure, les données enregistrées doivent être détruites après trente jours ou, en cas d'atteinte aux personnes ou aux biens, après cent jours au maximum.*

Le système doit en outre être documenté dans un règlement d'utilisation, lequel doit exposer les éléments techniques de l'installation et détailler les mesures prises afin de répondre aux exigences générales (art. 4 al. 2 LVid).

Enfin, son installation est soumise à autorisation subordonnée aux conditions suivantes: le respect des exigences de proportionnalité, fixées à l'art. 4 al. 1 let. a, doit être établi (art. 5 al. 1 let. a LVid) et les mesures énoncées dans le règlement d'utilisation doivent être suffisantes pour assurer le respect des exigences générales et la protection des données (art. 5 al. 1 let. b LVid).

bb. La vidéosurveillance doit en outre poursuivre un but d'intérêt public (art. 36 al. 2 Cst.).

La sécurité et l'ordre publics ne sont pas directement garantis par la surveillance. Les lieux publics ne sont pas observés en permanence et les caméras vidéo ne servent pas, en cas d'événements particuliers, à provoquer une intervention directe des forces de police. Au contraire, la surveillance au moyen d'enregistrements vidéo doit permettre la constatation d'infractions, mettre en sûreté les preuves signalétiques et garantir une poursuite pénale répressive (ATF 133 I 77 consid. 5.1 = JdT 2007 I 591).

Le Tribunal fédéral considère que la prévention d'actes délictuels futurs et la poursuite d'actes délictuels commis répondent toujours à un intérêt public (ATF 120 la 147 consid. 2d). Or, dans la mesure où le but de la vidéosurveillance énoncé à l'art. 3 al. 1 LVid est précisément de prévenir les atteintes aux personnes et aux biens et de contribuer à la poursuite et à la répression des infractions, cette mesure poursuit un intérêt public certain. Dans le cas d'une déchetterie, ce sont surtout les éventuelles déprédations au matériel mis à disposition (constitutives de dommages à la propriété, art. 144 du code pénal [CP; RS 311.0]) qui sont visées.

cc. Encore faut-il que la vidéosurveillance soit proportionnée à son but (art. 36 al. 3 Cst. et 4 al. 1 let. a LVid).

Selon le principe de la proportionnalité consacré à l'art. 5 Cst., une mesure restrictive doit être apte à produire les résultats escomptés (règle de l'aptitude) et ceux-ci ne doivent pas pouvoir être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité); ce principe proscriit toute restriction allant au-delà du but visé: il exige un rapport raisonnable entre ce but et les intérêts publics ou privés compromis (proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts en présence; ATF 140 I 2 consid. 9.2.2; 139 I 180 consid. 2.6.1; 138 II 346 consid. 9.2 et les références citées). Dans le cadre d'une vidéosurveillance, le principe ne s'applique pas seulement à la surveillance

elle-même, mais également au dispositif technique choisi (Message n° 202 du Conseil d'Etat accompagnant le projet de loi sur la vidéosurveillance, du 6 juillet 2010, p. 3; ci-après: le Message).

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 (ATF 133 I 77 consid. 5.1 = JdT 2007 I 591). Il est donc incontestable qu'une vidéosurveillance d'une déchetterie est apte à atteindre les buts désignés par le législateur à l'art. 3 al. 1 LVid (règle de l'aptitude).

Sous l'angle de la nécessité, d'autres mesures moins incisives seraient théoriquement envisageables afin d'atteindre le même but de prévention et de répression des atteintes aux biens et autres infractions, telles qu'une surveillance constante de la déchetterie par des policiers ou des agents privés. L'ampleur des coûts, élément 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 atteinte aux intérêts publics et privés opposés, sans pour autant violer le principe de proportionnalité (ATF 101 Ia 336 consid. 6; cf. également RSDAF 1993 p. 469 consid. 2.5). Or, il n'est pas douteux que la surveillance d'une déchetterie assurée par des agents représenterait globalement une atteinte moins importante aux droits des usagers de celle-ci, mais comporterait évidemment des coûts largement supérieurs à ceux de l'installation et de l'utilisation d'un système de vidéosurveillance. On peut dès lors admettre 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.

Quant à la proportionnalité au sens étroit, elle requiert que l'intérêt public à la prévention et à la répression d'infractions (déprédations, dépôt illégal de déchets, etc.) l'emporte sur l'intérêt privé au respect des libertés personnelles des administrés. Pour sa part, le Tribunal fédéral considère comme admissible la surveillance de lieux publics avec des caméras vidéo effectuant des enregistrements (ATF 133 I 77 consid. 5 = JdT 2007 I 591 concernant le règlement de police de la Ville de Saint-Gall; 136 I 87 consid. 8.2 = JdT 2010 I 367 concernant la loi sur la police du canton de Zurich). Il n'a toutefois jamais eu à se pencher sur la question de la proportionnalité de la surveillance d'une déchetterie par des caméras.

Sur un plan cantonal, on peut noter que le Tribunal cantonal vaudois a prononcé deux jugements en matière de vidéosurveillance. Dans un premier arrêt, il a jugé que l'installation d'un système de vidéosurveillance sur les espaces extérieurs de deux établissements scolaires (six caméras actives 24h sur 24) était proportionnée aux buts de prévention et répression d'actes de violence et de vandalismes (arrêt du Tribunal cantonal vaudois GE.2012.00139 du 1^{er} mars 2013). Dans un deuxième arrêt, il a retenu que l'utilisation de trois caméras de vidéosurveillance dans le hall d'un bâtiment administratif communal en vue de prévenir et réprimer des vols et déprédations n'était possible qu'en dehors des heures de bureau usuelles, dès lors que la situation n'était pas particulièrement préoccupante (arrêt du Tribunal cantonal vaudois GE.2014.0019 du 6 mai 2014).

Enfin, on peut aussi constater que de nombreuses communes procèdent déjà à la surveillance de leur déchetterie au moyen de caméras avec enregistrement. On mentionnera, par exemple, les Communes d'Aigle, Avenches, Blonay, Champagne, La Tour-de-Peilz, Mies, Saint-Légier, Villeneuve, Corsier, Delémont et Winterthur (pour un aperçu des communes vaudoise cf.

<<http://www.vd.ch/themes/etat-droit-finances/protection-des-donnees-et-transparence/protection-des-donnees/videosurveillance/carte>). La Ville de Lausanne, quant à elle, prévoit explicitement cette possibilité dans son règlement communal sur la vidéosurveillance (art. 2).

On peut en effet admettre, par principe, qu'il peut exister un intérêt public à l'installation de caméra afin de surveiller une déchetterie. Il s'agit là d'une mesure efficace, permettant d'assurer le respect des infrastructures publiques, à tout moment, sans peser excessivement sur les finances communales. Au reste, la vidéosurveillance employée en maints lieux publics, tels que des places, gares, trains, bus etc., permet dans ces cas de récolter des données bien plus sensibles - et en plus grande quantité - que celles pouvant généralement provenir de l'utilisation d'une déchetterie, surtout si, comme fréquemment, celles-ci se trouvent situées dans des endroits à l'écart. L'atteinte aux libertés des personnes paraît dès lors moins importante que celle que provoque la surveillance d'un centre-ville.

Cela étant, il ne faut pas minimiser le fait qu'une vidéosurveillance porte atteinte aux droits fondamentaux des usagers d'une déchetterie, ceux-ci subissant une ingérence dans leur vie privée en étant exposés au risque d'un traitement non-autorisé des informations enregistrées qui les concernent. Le but de la surveillance d'une déchetterie est cependant limité puisqu'elle n'a en principe pas pour but de protéger des biens juridiques particulièrement importants comme l'intégrité corporelle, sexuelle ou psychique, mais - seulement - la prévention et la répression d'infractions comportant des atteintes aux biens (dommages à la propriété) ou à certains aspects de l'ordre public (dépôt illégal de déchets, etc.). Partant, dans la pesée des intérêts en présence, l'intérêt public doit être relativisé par rapport à celui qui justifie la vidéosurveillance d'autres lieux publics et, dans tous les cas, il convient de poser des exigences strictes quant aux conditions d'utilisation d'un tel système.

3. Examen de l'admissibilité de la vidéosurveillance de la déchetterie de Vuisternens-en-Ogoz

Dans un premier temps, il convient d'examiner si, à l'aune des principes susmentionnés, l'installation d'un système de vidéosurveillance, avec enregistrement, de la déchetterie communale de la recourante est conforme aux exigences des art. 3 et 4 LVid.

a) Dans la mesure où l'art. 3 al. 1 LVid n'admet l'installation et l'exploitation de systèmes de vidéosurveillance qu'à des fins de prévention des atteintes aux personnes et aux biens et de contribution à la poursuite et à la répression des infractions, les buts de respect des heures de fréquentation de la déchetterie et d'utilisation conforme aux instructions du matériel sont manifestement contraires à la loi et ne peuvent être admis. Au demeurant, une meilleure information des usagers paraît suffisante et apte à résoudre les éventuels problèmes qui pourraient surgir à ce propos. Partant, sur ces points le règlement communal ne peut en aucun cas être confirmé.

b) Comme il a été vu, la vidéosurveillance doit paraître apte et nécessaire à atteindre le but visé, et son usage être proportionné à ce but (art. 4 al. 1 let. a LVid).

On peut d'emblée admettre que l'installation d'une caméra à la déchetterie communale est apte à permettre la répression d'éventuelles déprédations et peut très vraisemblablement comporter un effet dissuasif (principe de l'aptitude). Pour sa part, l'autorité préfectorale a estimé que d'autres moyens moins incisifs (surveillance active et information "plus poussée") pouvaient et devaient être utilisés pour parvenir au même résultat.

On ne saurait cependant suivre l'autorité intimée sur ce point. Il faut en effet constater, tout d'abord, que la commune prétend avoir déjà subi des dommages pour plus de CHF 8'000.-, suite à des déprédations causées à trois reprises à la benne autocompactante. Même si ce fait n'est pas établi par pièces au dossier, il est difficile de mettre en doute les affirmations claires d'une autorité communale, déjà alléguées par-devant l'ATPrD, ni le fait qu'il a bel et bien pu s'agir d'actes volontaires comme cela est encore indiqué dans la présente procédure. Dans de telles circonstances, ni une meilleure information des usagers de la déchetterie, ni la possibilité d'identifier la dernière personne ayant utilisé la benne grâce à l'utilisation d'une carte magnétique n'ont constitué des moyens aptes à empêcher de telles infractions. Pour le surplus, il est manifeste qu'une surveillance assurée par des agents s'avèrerait bien trop coûteuse, notamment si l'on compare les frais d'une telle option par rapport à ceux des dommages allégués en l'état. Il s'en suit que la mise en place d'une vidéosurveillance de la déchetterie communale respecterait tant la règle de l'aptitude que celle de la nécessité si l'autorité communale, dans la procédure qui suivra (cf. consid. 5), établit que des déprédations volontaires se sont produites.

Par ailleurs, pour juger de la proportionnalité de la mesure au sens étroit, que nient l'autorité intimée et l'ATPrD, il faut d'abord constater que la commune recourante n'entend installer qu'une seule caméra, devant surveiller la benne autocompactante qui aurait fait l'objet de dommages. Il est des plus probable que cette initiative a été prise en raison du coût d'une telle benne pour une commune. La déchetterie est en outre très isolée, à l'écart du village; autrement dit, la caméra envisagée ne devrait récolter que des informations limitées, relatives aux personnes se rendant à la déchetterie: responsables, usagers, autres. Le risque ne sera ainsi pas grand qu'elle capture des images de simples passants comme cela pourrait être le cas si la déchetterie était placée plus près du centre du village. Certes, la vidéosurveillance ne vise que la prévention et la répression d'infractions contre des biens (la benne en principe), ce qui, au regard de l'intérêt public, a un poids plus faible. Toutefois, la déchetterie paraît avoir déjà fait l'objet de déprédations à trois reprises, entraînant des coûts non négligeables pour la commune. Dans ces conditions, il est admissible que cette dernière entende prendre des mesures pour prévenir de nouveaux dommages, qui engagent les finances communales. Du moment que le respect de cette infrastructure communale ne semble pas avoir pu être assuré, comme il a été vu, par d'autres moyens financièrement supportables, le système de vidéosurveillance peut être envisagé quant à son principe. Au demeurant, selon la jurisprudence, la proportionnalité d'un système visant uniquement la prévention et la répression de vols et déprédations a déjà été admise (cf. notamment arrêt du Tribunal cantonal vaudois GE.2014.0019 du 6 mai 2014). En conclusion, compte tenu de toutes les circonstances du cas d'espèce, telles qu'elles apparaissent à l'analyse concrète de la situation, il est en l'occurrence admissible de donner un poids plus important à l'intérêt public à la prévention et la répression des atteintes aux biens matériels qu'à celui de l'atteinte aux libertés des usagers, qui doit être quelque peu relativisée comme on l'a vu.

Le dispositif technique choisi, quant à lui, doit également respecter le principe de proportionnalité. Seuls les moyens portant le moins atteinte aux droits des personnes peuvent être employés pour réaliser le but d'intérêt public visé. A cet égard, tant dans son préavis que dans sa dernière prise de position, l'ATPrD a indiqué que si l'installation du dispositif de vidéosurveillance envisagé était autorisée, un système de floutage des images devrait être employé. Un tel système brouille automatiquement les visages des personnes filmées, empêchant une reconnaissance immédiate de leur identité. Ce n'est que lorsque les images permettent de constater que des infractions ont effectivement été commises que le floutage peut être ponctuellement désactivé afin de dévoiler l'identité du responsable.

Du moment que la vidéosurveillance ne vise que la prévention et la répression d'infractions - il faut tout de même relever qu'elles ont été assez rares en l'espèce - contre des biens (la benne en principe) - ce qui, au regard de l'intérêt public, a un poids plus faible - il se justifie en effet de réduire au maximum l'atteinte aux libertés des usagers causée par un tel système de surveillance, sans que son efficacité ne s'en trouve réduite. Partant, on doit admettre que le floutage permettrait d'empêcher toute atteinte inutile aux droits des usagers de la déchetterie et s'avèrerait indispensable au respect de la proportionnalité dans le cas présent.

c) Comme il a été vu, le système de vidéosurveillance doit être signalé à ses abords de manière adéquate (art. 4 al. 1 let. b LVid).

Or, le règlement d'utilisation de la commune recourante ne prévoit rien de tel. On doit dès lors relever que cette exigence légale n'est pas remplie.

d) Par ailleurs, les données enregistrées ne peuvent être utilisées que dans le respect du principe de finalité (art. 4 al. 1 let. c LVid).

Défini à l'article 5 al. 1 de la loi sur la protection des données (LPrD; RSF 17.1), ce principe veut que les données personnelles ne peuvent être traitées que dans le but pour lequel elles ont été collectées ou dans un but qui, selon les règles de la bonne foi, est compatible avec celui-ci. Dans le cadre de la vidéosurveillance, l'art. 3 al. 1 LVid prévoit - de manière cumulative - qu'un tel système ne peut être installé et exploité dans des lieux publics qu'aux fins de prévenir les atteintes aux personnes et aux biens *et* de contribuer à la poursuite et la répression des infractions.

L'autorité intimée a constaté, à bon droit, que le but de l'installation de surveillance, tel que formulé dans le règlement communal d'utilisation (art. 1 ch. 3 et 5), ne reflétait pas les exigences légales de l'art. 3 LVid. En effet, force est de constater que les deux buts, cumulatifs, ne ressortent pas clairement des règles qui y sont inscrites. Sur ce point également, le règlement est incomplet.

e) Les données enregistrées doivent faire l'objet de mesures de sécurité visant à éviter tout traitement non autorisé (art. 4 al. 1 let. d LVid).

A teneur de l'art. 3 let. c ch. 2 LPrD, la santé, la sphère intime ou l'appartenance à une race sont des données sensibles. L'ATPrD a estimé que les prises de vue de la déchetterie pourraient donner des informations sur la race, la sphère intime (par ex. personnes accompagnées par leurs partenaires) et la santé (par ex. personnes souffrant d'handicap). Par ailleurs, le règlement communal lui-même précise que les images obtenues peuvent potentiellement contenir de telles données sensibles, impliquant un devoir de diligence accru (art. 3 ch. 2 du règlement). L'ATPrD a fait remarquer, pour sa part, que l'art. 5 ch. 3 du règlement communal - prévoyant que l'accès aux données identifiées comme sensibles doit être protégé par un mot de passe - est insuffisant à lui seul pour assurer la sécurité des données. C'est pour ce motif qu'elle a préconisé la mise en place du floutage des images également sous cet angle. Cette recommandation, qui du reste a déjà paru nécessaire au regard de la proportionnalité des moyens techniques utilisés dans un but de protection des biens seulement, se justifie ainsi également au regard du devoir de diligence accru, que reconnaît devoir respecter la commune recourante et ainsi qu'il est défini à l'art. 8 LPrD.

Par ailleurs, toujours sous cet aspect de sécurisation des données, on lit à l'art. 2 ch. 2 du règlement communal que les personnes autorisées à consulter les données enregistrées par le système de vidéosurveillance sont les membres de la commission administrative et le personnel de l'administration communale.

Au vu du principe de la proportionnalité et des risques de traitement non autorisé des données enregistrées, le cercle de personnes admises à visionner les images paraît à la fois trop étendu et trop imprécis. En particulier, rien n'explique pourquoi il serait nécessaire que l'ensemble du personnel de l'administration communale ait accès aux dites images; le ou la secrétaire communal/e, doté/e de compétences accrues, pourrait fort bien être désignée pour cette responsabilité, par exemple. En outre, dans la mesure où la commission administrative, gestionnaire de la commune ad interim, n'est pas destinée à perdurer, il est indispensable d'indiquer également que les membres du conseil communal qui la remplacera, notamment dans le cadre de sa fusion programmée, seront autorisés à consulter les images, dès lors qu'ils sont également compétents pour dénoncer d'éventuelles infractions à l'autorité pénale compétente.

f) Enfin, à moins qu'elles ne soient conservées dans le cadre d'une procédure, les données enregistrées doivent être détruites après 30 jours ou, en cas d'atteinte aux personnes ou aux biens, après 100 jours au maximum (art. 4 al. 1 let. e LVid). En adoptant cette disposition, le législateur fribourgeois s'est fondé sur une jurisprudence de principe (Message, p. 1; ATF 133 I 77 = JdT 2007 I 591).

Dans cet arrêt, le Tribunal fédéral a examiné la proportionnalité de la durée de conservation des enregistrements de vidéosurveillance prévue dans le règlement de police de la Ville de Saint-Gall. Pour ce faire, il a procédé à une mise en balance de l'intérêt public à une longue période de conservation et de l'intérêt privé à ce que les données soient effacées le plus rapidement possible. Dès lors que la vidéosurveillance permet d'assurer l'existence et la conservation des preuves et d'élucider des éventuelles infractions commises, l'efficacité de la poursuite pénale dépend de la durée de conservation des enregistrements (arrêt précité, consid. 5.2). Cependant, une longue durée de conservation représente une lourde atteinte au droit constitutionnel à l'autodétermination, protégé par l'art. 13 al. 2 Cst., et augmente le risque d'emploi abusif des enregistrements (arrêt précité consid. 5.3). Selon le Tribunal fédéral, il faut en outre distinguer entre les infractions commises contre des biens (dommages à la propriété notamment) et celles commises contre des personnes. Alors que les premières sont en règle générale constatées par les forces de police sans qu'une dénonciation pénale soit nécessaire, les deuxièmes ne sont connues que sur dénonciation ou plainte. Or, le dépôt d'une dénonciation pénale par la personne touchée par une infraction dépend de ses circonstances personnelles et peut prendre du temps. Ainsi, dans cette hypothèse une conservation plus longue est nécessaire afin de garantir une élucidation efficace des faits. A l'inverse, une longue durée de conservation n'est pas indispensable en cas d'atteintes aux biens, les autorités étatiques constatant elles-mêmes ces infractions. Fondé sur ces considérations, le Tribunal fédéral a jugé qu'une durée de conservation des images - visant autant la protection des biens que des personnes - de 100 jours pouvait être admise comme étant conforme au principe de la proportionnalité.

En l'espèce, le système de vidéosurveillance ne vise que la poursuite et la prévention d'infractions contre des biens (cf. art. 1 ch. 3 du règlement communal). Partant, le cas présent se distingue de l'arrêt de principe précité et, compte tenu du but poursuivi par la commune recourante, soit essentiellement la protection de biens, la durée de conservation de 100 jours, notamment prévue par le règlement communal, paraît bien trop longue. Il incombe aux autorités communales de s'informer régulièrement de l'état de la déchetterie pour consulter ensuite, cas échéant, les images de vidéosurveillance, éventuellement identifier les auteurs de déprédations et procéder à des dénonciations. Partant, le règlement communal n'est pas conforme aux exigences légales et au principe de la proportionnalité quant à la durée de conservation des images.

4. a) L'art. 4 al. 2 LVid dispose que le système de vidéosurveillance doit être documenté dans un règlement d'utilisation qui expose les éléments techniques de l'installation et détaille les mesures prises afin de répondre aux exigences générales.

b) Force est de constater que, dans son état actuel tel qu'il vient d'être examiné, le règlement communal d'utilisation ne remplit pas ces exigences. Certes, l'installation d'un système de vidéosurveillance pourrait quant à son principe paraître proportionnée (cf. art. 4 al. 1 let. a LVid). Cependant, le règlement comporte de multiples insuffisances: le but déclaré de l'installation doit être conforme à celui fixé par la loi (art. 3 al. 1 LVid et 4 al. 1 let. c LVid); obligation de signaler le système au public (cf. art. 4 al. 1 let. b LVid); d'autres mesures telles que le floutage des images permettraient de réduire davantage le risque de traitement non autorisé (cf. art. 4 al. 1 let. d LVid); l'accès aux images doit être précisé et, enfin, la durée de conservation des données est trop longue (cf. art. 4 al. 1 let. e LVid).

5. a) Pour l'ensemble des motifs qui précèdent, il faut constater que l'autorité intimée n'a pas violé la loi, ni commis un excès ou un abus de son pouvoir d'appréciation en refusant de délivrer l'autorisation pour l'installation d'un système de vidéosurveillance avec enregistrement (cf. art. 5 LVid). S'il est vrai que le respect du principe de proportionnalité pourrait cas échéant être admis (art. 5 al. 1 let. a LVid), il faut constater qu'en l'état le règlement communal ne permet quoi qu'il en soit pas d'assurer le respect des exigences prévues à l'art. 4 LVid, respectivement la protection des données (art. 5 al. 1 let. b LVid).

b) Mal fondé, le recours doit être rejeté et la décision de l'autorité confirmée. La commune recourante, qui succombe, est toutefois exonérée des frais de procédure, en application des art. 129 et 133 CPJA.

la Cour arrête:

I. Le recours est rejeté.

Partant, la décision du Lieutenant de préfet de la Sarine du 24 février 2014 est confirmée.

II. Il n'est pas perçu de frais de procédure.

III. Communication.

Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification.

Fribourg, le 20 août 2015/gmu/ssc

Présidente

Greffier-stagiaire