

**Audition devant la Commission des lois du Sénat dans le cadre
de l'examen de la proposition de loi relative à la sécurité
globale.**

**Propos liminaire de Madame Marie-Laure Denis, présidente
de la CNIL**

Mercredi 3 février 2021

Seul le prononcé fait foi

Monsieur le Président,

Mesdames les Sénatrices, Messieurs les Sénateurs,

Mesdames et Messieurs,

Je vous remercie de donner à la CNIL l'occasion de venir présenter devant les membres de la commission des lois l'avis rendu par son collègue sur la proposition de loi relative à la sécurité globale, lors de sa dernière séance plénière.

Je suis accompagnée par Louis Dutheillet de Lamothe, secrétaire général, et Emilie Seruga-Cau, chef du service des affaires régaliennes et des collectivités territoriales.

Avant de détailler les thèmes abordés dans notre avis sur la PPL, je voudrais dire un mot sur le caractère novateur de la démarche suivie par la commission des lois du Sénat :

C'est, en effet, la 1^{ère} fois qu'il est fait usage des nouvelles dispositions de l'article 8 de la loi du 6 janvier 1978, introduites par la loi du 20 juin 2018, qui donnent la faculté au Président de l'Assemblée nationale, du Sénat, aux présidents des commissions permanentes ou bien encore à un président de groupe parlementaire de saisir pour avis

la CNIL sur une proposition de loi. Je m'en réjouis et je crois que c'était particulièrement opportun sur ce texte. J'espère que l'avis délibéré par les commissaires de la CNIL éclairera vos débats.

Introduction

Ce texte contient en effet plusieurs dispositions qui révèlent du cadre Informatique et Libertés, et qui posent des enjeux significatifs, juridiques et techniques, mais aussi éthiques.

Je m'arrête — un instant seulement car ce n'est pas le cœur de notre avis — sur ces derniers aspects :

Nous avons tenu à souligner, dans notre délibération, les implications éthiques attachées au déploiement d'outils présentant, intrinsèquement, des risques d'atteintes aux libertés publiques et à la vie privée des individus.

J'en viens maintenant à l'analyse développée dans l'avis. Nous avons suivi une démarche somme toute classique, en nous attachant à la recherche de l'équilibre le plus respectueux des intérêts en présence : préserver les finalités légitimes de sécurité tout en garantissant la protection de la vie privée. J'insiste sur un point : c'est au Parlement, qu'il revient de retenir ou non une finalité, par un choix qui est de nature politique. Nous nous sommes attachés à vérifier si les finalités prévues par la proposition de loi répondent à certaines exigences juridiques, pour nous assurer qu'elles sont suffisamment précises et que l'usage de drones ou d'autres formes de vidéo apparaît proportionné et suffisamment encadré.

A cet égard, je voudrais souligner trois points, avant d'entrer dans les détails de notre analyse.

Tout d'abord, la CNIL salue le fait que soit discuté un encadrement législatif de systèmes qui, jusqu'à présent, n'en disposait pas s'agissant des caméras aéroportées, plus couramment appelées drones, même si la notion ainsi désignée est réductrice. Depuis plusieurs années la CNIL appelait de ses vœux un tel encadrement.

Je saisis néanmoins l'occasion pour rappeler, plus globalement que l'encadrement de l'ensemble des dispositifs de vidéoprotection (et non des seuls drones) va demeurer incomplet puisque : les dispositions du code de la sécurité intérieure (CSI) relatives à

la vidéo-protection sont en partie obsolètes depuis l'entrée en vigueur du RGPD et méritent d'être globalement repensées.

Ensuite, nous constatons, que le recours accentué, ces dernières années, à des dispositifs technologiques de plus en plus performants, en particulier dans le domaine de la vidéo, est décidé sans que l'efficacité de ces systèmes n'ait été démontrée ni que ces dispositifs n'aient fait l'objet d'une évaluation rigoureuse.

Enfin, je précise que l'avis de la CNIL n'aborde pas tous les sujets inscrits dans la proposition de loi, loin de là, mais se concentre sur ce qui relève de ses compétences. Ainsi, s'agissant de l'article 24 relatif à la pénalisation de la diffusion d'images des forces de l'ordre dans le but manifeste qu'il soit porté atteinte à leur intégrité physique ou psychique, notre avis ne s'est pas étendu sur un dispositif principalement appréhendé sous l'angle pénal, même s'il rappelle que l'enregistrement et la diffusion des images captées, dans ce cadre, constitue un traitement de données à caractère personnel.

Ces explications étant apportées, j'en viens maintenant aux principales observations de notre avis en commençant par le sujet qui suscite l'attention particulière du collègue de la CNIL, celui des caméras aéroportées (drones).

1. S'agissant des caméras aéroportées :

Je procéderai en trois temps : des remarques générales ; la question des finalités puis celle des garanties.

1-1 En l'état actuel, comme vous le savez, l'encadrement est inexistant. Le choix de recourir à ces dispositifs présente des enjeux substantiels en matière de vie privée et pour l'exercice d'autres libertés fondamentales.

Il ne faut pas sous-estimer les difficultés qu'il y a à transposer les règles applicables à des caméras de vidéoprotection classiques à ce type de dispositifs qui sont tout sauf anodins.

Les caméras aéroportées sont, en effet, par nature, discrètes, mobiles et furtives. La position en hauteur leur permet de filmer des lieux jusqu'ici difficiles d'accès. La captation d'images est donc considérablement élargie et, surtout, peut être individualisée, en permettant le suivi de personnes dans leurs déplacements, à leur

insu et sur une durée qui peut être longue. Les drones permettent ainsi, en théorie, l'identification de toute personne circulant dans l'espace public alors même que cet espace public est le lieu d'exercice de nombreuses libertés publiques et individuelles (droit de manifester, liberté de culte, liberté d'expression). Enfin, ils peuvent incontestablement, être utilisés au service de finalités légitimes, mais il faut, aussi tenir compte, de ce qu'ils représentent dans l'imaginaire collectif, de ce que peut ressentir le citoyen qui l'aperçoit ou pense le voir passer au-dessus de lui.

Ce changement de paradigme participe des débats plus larges autour de la société de surveillance. Je ne m'attarde pas sur ce contexte global mais j'insiste sur la nécessité de traiter le sujet méthodiquement : d'abord en déterminant précisément les finalités pour lesquelles on accepte de recourir à des drones puis ensuite, pour chacune de ces finalités, en s'assurant que les circonstances précises des missions menées justifient l'emploi de ces dispositifs, et enfin, en s'attachant à prévoir les garanties appropriées à mettre en œuvre.

1-2 J'en viens maintenant à la liste des finalités pour lesquelles la proposition de loi prévoit que les drones pourront être utilisés. S'agissant, tout d'abord, du constat et de la poursuite d'infractions, la Commission estime que la PPL, ou les dispositions réglementaires qui en découleront, doivent impérativement définir plus précisément les infractions susceptibles de justifier l'utilisation de caméras aéroportées. C'est le double verrou évoqué de la nécessité – le drone est-il utile à la lutte contre toutes les infractions prévues par le code pénal ou seulement contre certaines d'entre elles ? – et de la proportionnalité – est-il raisonnable de recourir à l'identification par drone de toute personne dans la rue pour constater des contraventions de 5^e classe ?

Une autre finalité, celle de la surveillance des rassemblements de personnes est particulièrement délicate puisqu'elle intervient dans le champ de l'exercice de la liberté de manifester. La Commission estime, à cet égard, que des critères plus resserrés devraient être prévus : notamment en ce qui concerne la condition de risque de « *troubles graves à l'ordre public* ».

Pour d'autres finalités, le recours aux drones n'apparaît pas clairement justifié dans toute leur généralité. Il en va ainsi pour les objectifs rédigés de manière générique comme « *la protection des bâtiments et installations publics et de leurs abords* » et « *le secours aux personnes* ». Les formulations pourraient être restreintes. Il peut en effet apparaître plus justifié de recourir à ces dispositifs intrusifs pour protéger le site

du Sénat ou de l'Elysée que pour assurer la sécurité des abords immédiats du Musée de la Vie Romantique.

Il en est de même s'agissant de « *la surveillance des littoraux et des zones frontalières* » : la Commission estime qu'il convient de ne pas se limiter à définir la finalité par tout type de surveillance sur une zone géographique mais d'indiquer à quelles fins cette surveillance par drone aux frontières pourra être déployée.

Certaines finalités méritent aussi d'être explicitées comme, par exemple, celle relative à la prévention des « *risques naturels ou technologiques* », afin de démontrer la nécessité du recours à des drones à cette fin. Il conviendrait d'en restreindre l'utilisation à des types de situations dans lesquelles les circonstances de l'intervention le justifient, par exemple pour accéder à des lieux difficiles d'accès ou présentant un danger particulier.

Par ailleurs, une seconde réserve s'impose : pour les usages pour lesquels la nécessité est établie, il convient de s'assurer que les circonstances précises des missions menées justifient, au cas d'espèce, l'emploi de ces dispositifs, une même finalité correspondant à de nombreux cas d'usage dont certains ne justifient pas le recours à des drones.

Il ne s'agit pas de prévoir l'ensemble des cas de figure dans la loi ou le décret, mais nous suggérons que les précisions normatives s'accompagnent de la publication par les responsables de traitement d'une *doctrine d'usage* des drones, en quelque sorte de lignes directrices établies à l'intention des services pour les guider afin de déterminer les cas pour lesquels il est proportionné de recourir à des drones.

1-3 Au-delà de la détermination explicite des finalités, la CNIL estime que des garanties complémentaires pour la mise en œuvre du recours aux drones devront être apportées au niveau réglementaire, dans le décret en Conseil d'Etat qui sera soumis pour avis à la CNIL. En particulier, des garanties techniques devraient être prévues, afin de s'assurer de l'absence de possibilité d'identification ou d'enregistrement pour certains usages qui ne nécessitent pas de procéder à l'identification de personnes, comme par exemple pour la régulation de flux de transport. En outre, la question de l'information du public et de son effectivité a fait l'objet d'un développement spécifique dans notre avis auquel je me permets de renvoyer.

Enfin, et c'est un point important, toutes ces raisons conduisent le Collège de la CNIL à souhaiter que le législateur conditionne l'utilisation de caméras aéroportées à une expérimentation préalable, dont la durée serait limitée dans le temps et dont il conviendrait de tirer toutes les conséquences dans un bilan qui serait transmis au Parlement et dont la CNIL serait également destinataire.

J'en viens, à présent, aux autres technologies abordées dans la PPL mais sans entrer dans des détails trop techniques.

2. S'agissant des dispositifs de caméras individuelles des forces de l'ordre :

Ces dispositifs ne sont pas nouveaux pour la CNIL qui a eu l'occasion de les examiner à plusieurs reprises

- Un point d'attention concerne la nouvelle finalité visant à « informer le public sur les circonstances de l'intervention ». La CNIL comprend qu'il peut y avoir là une utilité, pour permettre une forme de transparence vis à vis des conditions d'intervention des forces de l'ordre, en particulier lorsqu'elles sont mises en cause. Cependant, nous insistons aussi sur le fait qu'il n'est pas anodin de diffuser ainsi publiquement des images prises généralement dans l'espace public, qui plus est dans les circonstances d'une intervention policière. Nous pensons qu'il faut davantage préciser les motifs qui justifient cette diffusion, et prévoir des garanties plus précises, notamment pour flouter ce qui peut l'être.
- Mais le principal changement dans les cas d'utilisation des dispositifs de caméras individuelles réside dans la possibilité désormais offerte aux agents de la Police Nationale, de la Gendarmerie Nationale et de la Police Municipale d'accéder directement aux enregistrements auxquels ils procèdent dans le cadre d'une procédure judiciaire ou d'une intervention. Une telle modification apparaît légitime dans le cadre d'une procédure judiciaire afin, par exemple, d'établir un rapport le plus précis possible mais pas nécessairement dans tous les cas de figure.

La CNIL a en tout état de cause insisté sur la nécessité de préserver la sécurité et l'intégrité des images transmises et à s'assurer que celles-ci ne feront ni l'objet d'une visualisation sans motif légitime ni d'une modification ni d'une suppression.

3. S'agissant de la vidéoprotection dans son ensemble :

Nous observons une extension des accès aux images de vidéoprotection (lieux ouverts au public ou sur la voie publique), ce qui doit conduire à maintenir des garanties fortes (accès restreints, habilitations strictes, etc.)

J'insisterai, au stade de ce propos liminaire, sur deux sujets seulement :

3-1 La modification du code de la construction et de l'habitation qui permet de collecter de manière plus large les images des systèmes installés dans les parties communes des immeubles collectifs à usage d'habitation. La CNIL s'est interrogée sur les insuffisances du dispositif actuel qui justifient un tel élargissement des modalités de transmission des images aux forces de l'ordre, la transmission n'étant plus subordonnée à un certain niveau de gravité des événements rencontrés. En outre, il convient, selon elle, de prévoir que la durée de cette transmission n'excède pas celle effectivement nécessaire pour permettre l'intervention des forces de l'ordre, afin de ne pas risquer de placer sous surveillance continue les parties communes des habitations.

3-2 Une autre modification envisagée porte sur le visionnage en temps réel des images des systèmes vidéo de la SNCF et de la RATP : la CNIL demande que ce visionnage en temps réel soit limité à des cas précisément définis et présentant un degré de gravité suffisant.

Conclusion générale

En conclusion, je voudrais juste rappeler que je n'ai pas repris l'intégralité des points de l'avis de la CNIL, ni commenté chacune des dispositions de la proposition de la loi, ce qui aurait été fastidieux.

Permettez-moi d'ajouter que la CNIL se montrera particulièrement attentive aux conditions effectives de la mise en œuvre des dispositions législatives qui seront votées, que ce soit au travers de l'examen des dispositions réglementaires qui lui seront

soumises ou de l'exercice de ses pouvoirs de contrôle et, en l'absence éventuelle de conformité des conditions de mise en œuvre au cadre normatif fixé, de sanction.

Le Collège de la CNIL a, dans son avis, voulu faire un ensemble de suggestions précises pour apporter un éclairage au Parlement dans sa réflexion. Mais avant toute chose, nous nous réjouissons que ce débat puisse avoir lieu.

Si les finalités poursuivies sont légitimes, les technologies dont il est question, et notamment le recours aux drones, sont intrinsèquement intrusives. Nous appelons donc à une vigilance particulière sur la nécessaire robustesse du socle minimal de garanties à apporter pour protéger au mieux la vie privée.

Je vous remercie pour votre attention.

Je suis à votre disposition pour répondre aux questions que vous souhaiteriez me poser sur la proposition de loi ou sur tout autre sujet et me réjouis de la perspective de ce moment d'échanges.
