

Ref: CommHR/DM/sf 032-2020

M. le Sénateur François-Noël Buffet

Président de la commission des lois constitutionnelles,
de législation, du suffrage universel, du règlement
et d'administration générale du Sénat

Mesdames et Messieurs les Sénatrices et Sénateurs

membres de la commission des lois constitutionnelles,
de législation, du suffrage universel, du règlement
et d'administration générale du Sénat

Strasbourg, le 15 décembre 2020

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Sénatrices et Sénateurs,

La proposition de loi relative à la sécurité globale transmise au Sénat le 24 novembre 2020 a suscité, lors de son examen par l'Assemblée Nationale, d'intenses discussions, qui ont largement dépassé l'enceinte de la chambre basse. La Défenseure des droits, la Commission nationale consultative des droits de l'homme, plusieurs rapporteurs spéciaux des Nations Unies, de multiples organisations non gouvernementales de défense des droits de l'homme et organisations professionnelles de journalistes, ainsi que de nombreux citoyens ont pris l'initiative d'exprimer leurs inquiétudes quant aux atteintes aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales risquant de découler de la mise en œuvre de cette proposition de loi.

A l'issue de la première lecture à l'Assemblée Nationale, force est de constater que toutes ces craintes n'ont pas été dissipées. Soucieuse, conformément à mon mandat, d'assister les Etats membres du Conseil de l'Europe dans la mise en œuvre appropriée des normes relatives aux droits de l'homme, je souhaite donc à mon tour, à l'approche de l'examen de cette proposition de loi par votre commission, partager avec vous un certain nombre de questions que ce texte soulève au regard des normes relatives aux droits de l'homme, en particulier celles du Conseil de l'Europe.

Selon l'exposé de motifs de cette proposition de loi, celle-ci poursuit trois objectifs principaux. Le premier d'entre eux est de parfaire l'articulation entre les différents acteurs de la sécurité – police nationale, gendarmerie, polices municipales, agents privés de sécurité – et de les « intégrer plus directement [...] autour d'un continuum de sécurité ». Ceci se concrétise notamment par une modification des conditions d'accès aux fonctions de sécurité privée, dont la Défenseure des droits a estimé dans son avis n°20-06 du 17 novembre 2020 qu'elle comportait un risque d'exclusion discriminatoire des ressortissants étrangers, à qui une condition supplémentaire d'antériorité de titre de séjour de cinq ans minimum est imposée afin de pouvoir obtenir un carte professionnelle d'agent de sécurité privée.

La poursuite de ce premier objectif se décline, en outre, par l'accroissement des compétences des agents privés de sécurité, ainsi que par la faculté offerte à certaines communes d'expérimenter l'élargissement du domaine d'intervention de leur police municipale afin, notamment, de permettre aux policiers municipaux de constater, voire de sanctionner, un certain nombre d'infractions. La diversité des situations locales résultant de cette faculté est de nature à susciter, dans l'esprit des sujets de droit, à une forme d'incertitude, à tout le moins quant à la nature des autorités habilitées à constater et sanctionner ces infractions. Dans son avis du 26 novembre 2020, la Commission nationale consultative des droits de l'homme a, quant à elle, évoqué un risque d'insécurité juridique et alerté sur une possible rupture d'égalité des citoyens devant la loi.

Je rappelle que l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après CEDH) prohibe la discrimination et invite votre commission à tenir compte des avis des structures nationales des droits de l'homme précitées afin d'exclure tout risque de discrimination et de permettre une lisibilité accrue du cadre juridique applicable aux sujets de droit.

Le deuxième objectif de cette proposition de loi est de permettre « l'utilisation adaptée des outils technologiques à disposition, dont la vidéo-protection et la captation d'images ». Les articles 20 à 20 *ter* de la proposition de loi adoptée par l'Assemblée Nationale le 24 novembre 2020 prévoient notamment d'accorder à de nouvelles catégories d'acteurs de la sécurité la possibilité de visionner des images de vidéosurveillance de la voie publique et d'assouplir les modalités de l'accès en temps réel par les services de police et de gendarmerie, voire de police municipale, aux images réalisées par les bailleurs en vue de la protection des parties communes des immeubles collectifs à usage d'habitation. Ces mesures sont susceptibles de constituer des ingérences dans le droit à la vie privée, qui est protégé par l'article 8 CEDH. Le second paragraphe de l'article 8 CEDH précise que de telles ingérences ne peuvent être justifiées que si elles constituent des mesures qui, dans une société démocratique, sont nécessaires à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et des libertés d'autrui. Elles doivent correspondre à un « besoin social impérieux » et être proportionnées au but poursuivi.

L'accès aux images de vidéosurveillance des parties communes des immeubles collectifs à usage d'habitation soulève, en outre, la question de la protection de la propriété garantie par l'article 1^{er} du Protocole Additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. Si cet article autorise les Etats à mettre en vigueur les mesures qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général, j'attire l'attention de votre commission sur le fait que la Commission européenne pour la démocratie par le droit, dite « Commission de Venise », a estimé, dans un avis sur la vidéosurveillance dans les sphères publiques et privées par des opérateurs privés et dans la sphère privée par les autorités publiques¹, qu'en règle générale, seule une surveillance ponctuelle et temporaire des lieux privés par les autorités publiques peut être considérée comme nécessaire et proportionnelle.

J'invite donc votre commission à renforcer la protection des droits à la vie privée et de propriété, en délimitant plus strictement le champ d'application des articles 20 à 20 *ter* de la proposition de loi relative à la sécurité globale, à la lueur de l'avis précité de la Commission de Venise et de celui relatif à la vidéosurveillance dans les lieux publics par les autorités publiques et la protection des droits de l'homme² rendu par cette même instance.

L'article 21 de la proposition de loi relative à la sécurité globale modifie quant à lui le régime des caméras individuelles de la police et de la gendarmerie nationales. Il prévoit de permettre aux agents de la police nationale et aux gendarmes de procéder en tous lieux, au moyen de ces caméras parfois qualifiées de « caméras piéton », à un enregistrement audiovisuel de leurs interventions, non plus seulement aux fins de prévenir des incidents au cours de leurs interventions, de constater des infractions, d'en poursuivre leurs auteurs par la collecte de preuves et de contribuer à la formation et la pédagogie des agents, comme le droit en vigueur le prévoit déjà, mais désormais également aux fins « d'information du public sur les circonstances des interventions ». S'il est souhaitable d'accroître la transparence des opérations de police et de gendarmerie, il ressort toutefois des débats de l'Assemblée Nationale sur cette nouvelle finalité, que ses promoteurs ont fait valoir la nécessité de permettre aux policiers et gendarmes de « rétablir la vérité sur certaines images, parfois fausses [...] qui circulent, notamment sur les réseaux sociaux, en leur opposant les images de l'enregistrement », ou encore de « se défendre dans l'opinion publique »³. Or, la possibilité, pour des policiers et gendarmes, de répliquer devant le tribunal de l'opinion à des images diffusées par des tiers, que semble en réalité recouvrir cette nouvelle finalité, ne m'apparaît pas constituer un but légitime justifiant une ingérence dans le droit à la vie privée des personnes filmées au sens de l'article 8 § 2 CEDH.

¹ Commission européenne pour la démocratie par le droit, [Avis](#) sur la vidéosurveillance dans les sphères publiques et privées par des opérateurs privés et dans la sphère privée par les autorités publiques et la protection des droits de l'homme, adopté lors de la 71e session plénière (Venise, 1er-2 juin 2007), CDL-AD(2007)027.

² Commission européenne pour la démocratie par le droit, [Avis](#) relatif à la vidéosurveillance dans les lieux publics par les autorités publiques et la protection des droits de l'homme, adopté lors de sa 70e session plénière (Venise, 16-17 mars 2007), CDL-AD(2007)014.

³ Assemblée nationale, [Compte-rendu](#) intégral de la Première séance du vendredi 20 novembre 2020.

Elle laisse, par ailleurs, apparaître en filigrane un climat d'opposition entre une partie des forces de l'ordre et une partie de la population, dans lequel l'aménagement d'une possibilité d'accès direct aux images par les membres des forces de l'ordre ayant procédé à leur enregistrement, également prévue par l'article 21, comporte le risque de susciter la défiance. J'ai certes pris note du fait que cette même disposition précise que les caméras individuelles doivent être équipées de dispositifs techniques permettant de garantir l'intégrité des enregistrements lorsqu'ils sont consultés dans le cadre de l'intervention. Toutefois j'invite votre commission à préciser les conditions et modalités d'accès direct aux images par les personnes ayant procédé à leur enregistrement, de manière à garantir l'intégrité effective des enregistrements et à assurer le respect effectif du droit à la vie privée, y compris de la protection des données personnelles des personnes filmées, conformément aux exigences de l'article 8 CEDH et de la Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel⁴ à laquelle la France est partie. En effet, au sens de cette dernière, le traitement de ces données, dès lors qu'il permet l'identification unique d'une personne, constitue un traitement de données sensibles dont le niveau de protection et les garanties accordées doivent être renforcés.

Une garantie défaillante du droit à la vie privée et de la protection des données personnelles serait d'autant plus dommageable qu'elle risquerait de dissuader les personnes soucieuses du respect de ces droits de participer, notamment, à des manifestations et d'entraver ainsi leurs libertés d'expression et de réunion pacifique, consacrées respectivement par les articles 10 et 11 CEDH.

Il en va de même du régime juridique mis en place par l'article 22 de la proposition de loi relative à la sécurité globale afin d'encadrer le recours aux « caméras aéroportées », plus communément appelés « drones », notamment pour assurer la « sécurité des rassemblements de personnes sur la voie publique ou dans les lieux ouverts au public ». Or, les lignes directrices du BIDDH/OSCE et de la Commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique⁵ précisent que les images numériques des organisateurs et des participants à une manifestation ne doivent pas être enregistrées, sauf lorsque cela est spécifiquement autorisé par la loi et nécessaire dans les cas où il y a des raisons probables de croire que les organisateurs ou les participants se livreront à une activité illégale grave. Elles ajoutent que les méthodes de surveillance intrusives ne devraient être appliquées que s'il existe des preuves manifestes que des activités illicites imminentes, telles que la violence ou l'utilisation d'armes à feu, sont prévues durant un rassemblement.

Par ailleurs, la longue liste des motifs de recours à ces drones énoncée en termes peu précis par cette disposition met en cause l'exercice d'autres droits de l'homme et libertés fondamentales, telles que la liberté de circulation protégée par l'article 2 du Protocole n° 4 à la CEDH. Il apparaît primordial de renforcer les garanties des droits de l'homme et des libertés fondamentales des personnes soumises à la surveillance opérée par ces caméras aéroportées, en définissant plus strictement les motifs de recours à cette technologie, en améliorant les modalités d'information des personnes visées et veillant à ce que les conditions d'enregistrement, de traitement et de conservation des images soient conformes aux exigences de l'article 8 CEDH et de la Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, ainsi qu'aux lignes directrices du BIDDH/OSCE et de la Commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique.

Ainsi que plusieurs mécanismes de protection des droits de l'homme l'ont d'ores et déjà souligné, le recours accru aux moyens de vidéosurveillance intervient à un moment où le développement des systèmes d'intelligence artificielle augmente considérablement les potentialités de la surveillance et, partant, ses effets sur les droits de l'homme. Prenant acte de cette évolution, les lignes directrices du BIDDH/OSCE et de la Commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique précisent notamment que l'utilisation de l'enregistrement d'images à des fins d'identification, y compris au moyen de logiciels de reconnaissance faciale, devrait être limitée aux circonstances dans lesquelles des infractions pénales sont effectivement commises ou dans lesquelles il existe un soupçon raisonnable de comportement criminel imminent. De manière plus générale, j'attire à cet égard votre attention sur ma Recommandation sur l'intelligence artificielle et les droits de l'homme⁶, qui propose une série de mesures afin d'optimiser le potentiel des systèmes d'intelligence artificielle tout en évitant ou en

⁴ [Convention](#) pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STE n°108)

⁵ BIDDH/OSCE & Commission européenne pour la démocratie par le droit, [lignes directrices](#) sur la liberté de réunion pacifique.

⁶ Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, [Décoder l'intelligence artificielle : 10 mesures pour protéger les droits de l'homme](#), [Recommandation](#), mai 2019.

atténuant leurs effets négatifs sur la vie et les droits des personnes et dont je vous encourage à vous inspirer.

Enfin, le troisième objectif de cette proposition de loi consiste à offrir aux différents acteurs de la sécurité un « cadre d'action clair et protecteur ». La disposition la plus controversée de ce dernier volet est incontestablement l'article 24, qui punit d'un an d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende « le fait de diffuser, par quelque moyen que ce soit et quel qu'en soit le support, dans le but manifeste qu'il soit porté atteinte à son intégrité physique ou psychique, l'image du visage ou tout autre élément d'identification, autre que son numéro d'identification individuel, d'un agent de la police nationale, d'un militaire de la gendarmerie nationale ou d'un agent de police municipale lorsque ces personnels agissent dans le cadre d'une opération de police ». De nombreux commentaires ont été formulés à ce sujet et des amendements adoptés par l'Assemblée Nationale ont restreint le champ d'application de cette disposition.

Toutefois le texte de cet article tel qu'il est soumis à votre examen demeure, à mon sens, insatisfaisant du point de vue du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. J'ai pris note de la constitution d'une commission indépendante présidée par M. Jean-Marie Delarue et chargée par le Premier ministre de proposer des mesures afin de mieux concilier le travail des journalistes et celui des forces de l'ordre lors de manifestations ou opérations de maintien de l'ordre, ainsi que de l'intention exprimée par les trois groupes parlementaires constituant la majorité à l'Assemblée Nationale de proposer une nouvelle rédaction de cet article 24. Cependant, à ce stade de la procédure, c'est à vous qu'il appartient de veiller à la compatibilité de ce texte avec les normes relatives aux droits de l'homme auxquelles la France est partie. Aussi souhaiterais-je vous adresser quelques observations sur cette disposition.

Je considère que l'interdiction érigée par l'article 24 de la proposition de loi relative à la sécurité globale constitue une atteinte au droit à la liberté d'expression, laquelle inclut la liberté d'informer, et que la compatibilité d'une telle ingérence avec l'article 10 CEDH, qui garantit ce droit, apparaît pour le moins douteuse. En effet, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé qu'il incombe à la presse de diffuser des informations et des idées sur des questions d'intérêt public et que le public a le droit de les recevoir. Elle a clairement indiqué que cela inclut sans aucun doute les reportages sur les rassemblements et les manifestations⁷. La Cour a également souligné le rôle crucial des médias dans l'information sur la gestion des manifestations publiques par les autorités et la maîtrise du désordre, en particulier en tant que garantie de la responsabilité des autorités vis-à-vis des participants aux manifestations, et des méthodes utilisées pour contrôler ou disperser les manifestants ou pour préserver l'ordre public⁸. Plusieurs graves incidents récemment intervenus en France en ont fourni l'illustration. Les lignes directrices du BIDDH/OSCE et de la Commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique soulignent, en outre, que le respect et la protection des journalistes ne devraient pas être limités à ceux qui sont officiellement reconnus ou accrédités comme tels.

Cette ingérence dans le droit à la liberté d'expression me semble d'autant moins nécessaire, fût-ce pour sauvegarder l'intégrité physique ou psychique des membres des forces de l'ordre, que celle-ci est déjà protégée par des nombreuses dispositions du droit en vigueur, ainsi que l'a démontré la Défenseure des droits dans son avis du 17 novembre 2020.

Je m'inquiète également du risque d'auto-restriction de la liberté d'informer découlant de l'imprécision de la notion de « but manifeste », ainsi que du sentiment d'impunité que la moindre capacité des journalistes et/ou citoyens de documenter l'action des forces de l'ordre par la diffusion d'images de leurs opérations pourrait susciter chez certains policiers, gendarmes ou policiers municipaux. Ces deux risques inhérents à l'interdiction érigée par l'article 24 de la proposition de loi relative à la sécurité globale mettent en évidence le fait que cette disposition est de nature à aggraver la crise de confiance entre une partie de la population et une partie des forces de l'ordre, ce qui ne saurait concourir à la protection de ces dernières. Je vous exhorte donc à supprimer cette interdiction.

⁷ Cour EDH, *Najafli c. Azerbaïdjan*, n° 2594/07, 2 octobre 2012, § 66.

⁸ Cour EDH, *Pentikäinen c. Finlande*, n° 11882/10, 20 octobre 2015, § 89. Cf. aussi Cour EDH, *Selmani et autres c. ex-République yougoslave de Macédoine*, no. 67259/14, 9 février 2017, § 75.

Resserrer les liens entre les forces de l'ordre et la population n'implique pas, à mon sens, de renforcer les droits des uns au détriment de ceux de l'autre, mais d'améliorer la protection effective et harmonieuse des droits des uns et de l'autre. Il ne fait aucun doute que les opérations des forces de l'ordre peuvent s'avérer complexes et sont parfois menées dans un contexte de violence. A cet égard, comme je l'ai souligné dans mon Mémoire sur le maintien de l'ordre et la liberté de réunion dans le contexte du mouvement des « gilets jaunes »⁹, j'estime primordial d'éviter, autant que possible, de placer les forces de l'ordre dans des situations de tension extrême, notamment par le développement de méthodes dites de « désescalade », et d'assurer le respect effectif des droits économiques et sociaux de leurs membres, qui est à la fois une obligation à l'égard de ces derniers et un facteur important de diminution des risques d'abus et d'usage excessif de la force, contre lesquels il est impératif de lutter.

Je forme le souhait que vos travaux et ceux du « Beauvau de la sécurité » annoncé par le Président de la République contribueront à resserrer les liens entre les forces de l'ordre et la population et à renforcer un service public de la sécurité fidèle à l'esprit de l'article 12 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, aux termes duquel « la garantie des droits de l'homme et du citoyen nécessite une force publique : cette force est donc instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée ».

Désireuse de continuer un dialogue constructif avec vous, je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Sénatrices et Sénateurs, l'expression de ma haute considération.

Dunja Mijatović

⁹ Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, [Mémoire](#) sur le maintien de l'ordre et la liberté de réunion dans le contexte du mouvement des « gilets jaunes » en France, CommDH(2019)8, 26 février 2019.