

Délibération n° 2021-011 du 26 janvier 2021 portant avis sur une proposition de loi relative à la sécurité globale

(demande d'avis n° 20020769)

La Commission nationale de l'informatique et des libertés,

Saisie par le président de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale du Sénat d'une demande d'avis concernant une proposition de loi relative à la sécurité globale ;

Vu le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (RGPD) ;

Vu la directive 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement de données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données et abrogeant la décision cadre 2008/977/JAI du Conseil ;

Vu le code de la sécurité intérieure, notamment les titres IV et V du livre II ;

Vu la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 modifiée relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, notamment son article 8-I-4°a) ;

Après avoir entendu Mme Marie-Laure DENIS, présidente, en son rapport et M. Benjamin TOUZANNE, commissaire du Gouvernement, en ses observations,

Emet l'avis suivant :

La Commission nationale de l'informatique et des libertés (ci-après « la Commission ») a été saisie, le 2 décembre 2020, de la proposition de loi relative à la sécurité globale (ci-après « la proposition de loi ») par le président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale du Sénat, certaines de ses dispositions intéressant directement la protection des données à caractère personnel. Cette saisine, adressée sur le fondement de l'article 8-I-4°a) de la loi du 6 janvier 1978 modifiée, témoigne de la volonté de prendre en compte les enjeux significatifs sur certaines dispositions de la proposition de loi, en particulier en matière de vidéo.

Cette proposition de loi vise à permettre à un grand nombre d'acteurs tant publics que privés d'être associés à la mise en œuvre de la politique de sécurité sur le territoire national, en modifiant les prérogatives et les missions qui leur sont confiées.

Elle s'inscrit dans un mouvement observé depuis de nombreuses années visant à accroître le recours aux dispositifs vidéo, notamment sur la voie publique et à l'aide de technologies de surveillance de plus en plus performantes. La Commission regrette toutefois que l'efficacité de ces systèmes au regard des objectifs légitimes d'ordre et de sécurité publics n'ait jamais été rigoureusement évaluée de façon globale, et estime dès lors qu'un dispositif d'évaluation indépendant de la pertinence et de l'efficacité de ces systèmes est plus que jamais nécessaire, compte tenu des risques d'atteinte aux libertés individuelles.

De par la nature des dispositifs et l'ampleur des évolutions qu'elle permet en la matière, cette proposition de loi constitue une nouvelle étape, majeure, de ce mouvement. Au-delà des problématiques juridiques qui découlent de cette tendance, la Commission souligne les enjeux éthiques attachés au déploiement, sur le territoire national, d'outils présentant intrinsèquement des risques pour la vie privée des individus. Le recours à de tels dispositifs induit des choix de société auxquels il convient que le Parlement soit particulièrement attentif et dont les conséquences ne sont pas, à moyen ou long terme, parfaitement identifiées à cette heure.

Depuis de nombreuses années, la Commission a mis en lumière – voire alerté – sur les questions particulières en matière de vie privée soulevées par l'usage des drones, des caméras embarquées sur des véhicules ou des personnes et des dispositifs dits de « vidéo intelligente » ou de « vidéo assistée », tout en soulignant les faiblesses du cadre juridique existant.

Ces questions, aussi complexes que fondamentales pour notre société, nécessitent d'être abordées collectivement, sereinement et de manière pleinement informée.

La Commission rappelle la nécessité d'assurer en toutes circonstances un juste équilibre entre, d'une part, la sécurité des biens et des personnes et l'indispensable efficacité de l'action des forces de sécurité à cet égard et, d'autre part, la protection de la vie privée et des données à caractère personnel.

Elle relève que plusieurs dispositions de la proposition de loi visent à adapter l'utilisation d'outils mis à la disposition des forces de sécurité tels que les dispositifs de vidéoprotection, la captation d'image ou les caméras individuelles, ainsi qu'à créer un régime juridique de captation d'images par des moyens aéroportés. La Commission souligne que de telles dispositions constituent, pour certaines, une amélioration de l'encadrement juridique de dispositifs parfois déjà mis en œuvre.

Pour autant, elle estime que les évolutions envisagées ne permettent pas d'aboutir à un encadrement juridique cohérent, complet et suffisamment protecteur des droits des personnes en matière de vidéoprotection. En effet, de nombreuses dispositions du code de la sécurité intérieure (CSI), qui constitue le cadre juridique général en la matière, sont obsolètes depuis l'évolution de la réglementation en matière de protection des données à caractère personnel intervenue en 2018. Elles ne permettent donc pas aux responsables de traitement de connaître l'état réel de leurs obligations en la matière ni aux personnes concernées de savoir de quelle manière exercer leurs droits.

En outre, certaines des évolutions envisagées par la proposition de loi induisent un changement d'échelle et de nature des dispositifs utilisés, qui justifie un encadrement strict par le législateur notamment s'agissant des dispositifs permettant d'identifier les

personnes. Il en est ainsi du recours aux drones, pour lesquels la Commission avait soulevé, dès 2014, les risques pour les libertés publiques et la vie privée inhérents à la généralisation de l'usage de dispositifs par nature mobiles et discrets.

Elle rappelle dès lors la vigilance dont il convient de faire preuve afin de s'assurer que les atteintes qui seraient portées à la vie privée par l'utilisation de ces différents dispositifs, une fois leur nécessité établie, soient strictement proportionnées au regard des finalités poursuivies et que les garanties nécessaires, tant juridiques que techniques, soient apportées. C'est ce délicat équilibre qu'il convient de préserver.

Si de telles dispositions législatives devaient être adoptées, la Commission se montrera vigilante quant aux conditions effectives de mise en œuvre de ces traitements de données à caractère personnel, au moment de l'examen des dispositions réglementaires qui lui seront soumises puis par l'usage de ses pouvoirs de contrôle.

Sur les dispositions relatives aux caméras aéroportées

L'article 22 de la proposition de loi vise à intégrer un chapitre relatif aux caméras aéroportées au sein du CSI afin d'encadrer leur usage, et notamment celui des drones (aéronefs circulant sans personne à bord), par les forces de l'ordre. Cet article détermine les finalités et les conditions dans lesquelles les services de l'Etat concourant à la sécurité intérieure et à la défense nationale, les services d'incendie et de secours, les formations militaires de la sécurité civile, la brigade des sapeurs-pompiers de Paris ainsi que le bataillon des marins-pompiers de Marseille peuvent procéder au traitement d'images (captation, enregistrement et transmission) à partir de ces dispositifs.

Les dispositions de la proposition de loi ne visent pas à encadrer l'usage de drones civils, lesquels font l'objet d'une réglementation spécifique.

A ce jour, et comme la Commission l'a souligné depuis plusieurs années (par exemple dans son rapport annuel de 2015), le cadre juridique en matière de vidéo ne permet pas de tels usages par les forces de l'ordre. Le juge des référés du Conseil d'Etat (ordonnance du 18 mai 2020, *req. n° 440442, 440445* et décision du 20 décembre 2020, *req. n° 446155*) a ainsi jugé qu'il n'était pas possible, en l'absence de disposition législative ou réglementaire, de recourir à des drones pour s'assurer du respect des règles sanitaires en vigueur lors de la période de déconfinement ou pour surveiller les manifestations sur la voie publique. La Commission a quant à elle, sanctionné le ministère de l'intérieur pour avoir utilisé de manière illicite des drones équipés de caméras, et lui a enjoint de ne recourir à la captation de données à caractère personnel à partir de drones que si un cadre normatif autorisant la mise en œuvre de tels traitements est adopté.

Depuis plusieurs années maintenant, le développement et la multiplication de ces dispositifs par les autorités publiques soulèvent incontestablement des enjeux nouveaux et substantiels en matière de vie privée. La Commission appelle ainsi solennellement l'attention du législateur sur le changement de nature et d'ampleur de ce type de dispositifs par rapport à la vidéoprotection « classique » : il ne s'agit pas de mettre en œuvre de nouveaux dispositifs fixes ou statiques mais de permettre l'utilisation de dispositifs mobiles, discrets par nature et dont la position en hauteur leur permet de filmer des lieux jusqu'ici difficiles d'accès voire interdits aux caméras

classiques. La captation d'images qu'ils permettent 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. En outre, davantage que les caméras actuellement utilisées, ces dispositifs de surveillance sont susceptibles d'influer sur l'exercice par les citoyens d'autres libertés fondamentales (droit de manifester, liberté de culte, liberté d'expression).

Ce changement de paradigme, en matière de captation d'images par les autorités publiques, ne doit pas être sous-estimé dans le contexte de la montée, au sein de notre démocratie, d'un débat autour de la mise en place d'une société dite « de surveillance ». Ces nouvelles techniques de captation d'images, jusqu'ici symboles des imaginaires d'un monde robotisé, fascinent autant que leur emploi inquiète en raison de leurs spécificités et de leur utilisation dans la sphère publique.

Une réflexion exigeante doit ainsi impérativement être menée s'agissant des finalités autorisant l'utilisation de ce type de caméras par des autorités publiques afin de déterminer précisément – et nécessairement très limitativement – les cas d'usage justifiant l'utilisation de ces dispositifs.

Pour ces raisons, la Commission estime hautement souhaitable 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 elle serait également destinataire.

En tout état de cause, dans la mesure où le recours à des caméras aéroportées ou à des drones entraîne la mise en œuvre de traitements de données à caractère personnel, la Commission rappelle que ces dispositifs doivent présenter des garanties fortes au regard de la réglementation prévue par le RGPD, la directive 2016/680 du 27 avril 2016 et la loi du 6 janvier 1978 modifiée. En effet, quand bien même des procédés seraient mis en œuvre pour réduire le risque d'identification des personnes (par le biais notamment de procédés de floutage), ces traitements portent, par principe, sur des données à caractère personnel, dans la mesure les personnes filmées peuvent être aisément identifiées ou que des techniques d'analyse d'image (débruitage, etc.) permettent de restaurer une image proche de celle d'origine. De même, compte tenu des conditions d'usage envisagées, il ne peut être exclu qu'ils puissent, dans certains cas spécifiques, porter sur des données sensibles au sens des textes relatifs à la protection des données, ce qui implique une vigilance toute particulière quant à leurs conditions de mise en œuvre.

Au regard de ce qui précède, ces dispositions appellent les observations suivantes de la Commission.

En premier lieu, la Commission observe que les finalités qui justifieraient le recours à des caméras aéroportées par ces services apparaissent à la fois très larges, diverses et d'importance inégale.

Ainsi, il est prévu la possibilité de recourir à ce type de dispositifs pour prévenir les atteintes à la sécurité des biens et des personnes dans des lieux particulièrement exposés à des risques d'agression, pour prévenir les actes de terrorisme, pour constater des infractions et permettre la poursuite de leurs auteurs par la collecte de preuves ou

encore pour protéger des bâtiments publics, réguler les flux de transport, surveiller les littoraux, secourir les personnes ou encore prévenir les risques naturels ou technologiques.

A titre général, la Commission rappelle que le recours à ces dispositifs ne peut être admis que sous deux réserves cumulatives : la stricte nécessité de leur usage au regard des objectifs légitimes poursuivis et la proportionnalité des conditions de mise en œuvre de ces dispositifs.

D'une part, le respect de l'exigence de nécessité impose notamment que la réflexion menée en la matière dépasse la question du seul intérêt opérationnel de ces dispositifs et conduise à encadrer strictement leur utilisation. L'addition des finalités et des services pouvant recourir à l'usage des drones et autres caméras aéroportées peut également conduire à en banaliser l'usage, lequel doit au contraire être limité à certaines finalités et missions précisément définies par la loi, pour lesquelles des dispositifs moins intrusifs se sont révélés insuffisants.

S'agissant des finalités prévues dans la proposition de loi, la Commission estime nécessaire que le législateur (ou le pouvoir réglementaire encadré par la loi) définisse précisément la liste des infractions susceptibles de nécessiter l'utilisation de caméras aéroportées. Un tel usage ne peut, selon la Commission, être autorisé, de manière générale, pour permettre « *le constat des infractions et la poursuite de leurs auteurs par la collecte de preuves* », alors même que, d'une part, la lutte contre de nombreuses infractions ne semble pas nécessiter l'usage de drones et que, d'autre part, cet usage doit être réservé à la lutte contre les infractions d'un degré élevé de gravité.

En ce qui concerne les rassemblements de personnes sur la voie publique, la Commission souligne que l'utilisation de caméras aéroportées intervient dans le champ de l'exercice d'autres libertés publiques fondamentales et qu'il est dès lors particulièrement impérieux de s'assurer que l'atteinte qui leur est portée est limitée au strict nécessaire. A cet égard, elle relève que, s'il est prévu une condition de risque de « *troubles graves à l'ordre public* » pour permettre la mise en œuvre de ces dispositifs lors de manifestations, ce critère n'est pas repris s'agissant des opérations de maintien ou de rétablissement de l'ordre public dans le cadre de ces rassemblements.

La Commission considère également qu'il conviendrait d'explicitier ce que recouvre la finalité relative à la prévention des « *risques naturels ou technologiques* », afin de démontrer la nécessité du recours à des drones à cette fin et, le cas échéant, de restreindre l'utilisation de caméras aéroportées à des types de situations de risques graves dans lesquelles les circonstances de l'intervention le justifient (par exemple pour accéder à des lieux difficiles d'accès ou présentant un danger particulier).

Elle considère enfin à ce stade que le caractère justifié du recours aux drones afin de permettre, de manière générique, « *la protection des bâtiments et installations publics et de leurs abords* » et « *le secours aux personnes* » n'est pas démontré et que les formulations pourraient être restreintes aux situations ou risques caractérisés par un degré élevé de gravité. Enfin, 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.

D'autre part, la Commission estime que, pour les finalités pour lesquelles il sera jugé nécessaire de recourir à des caméras aéroportées, il importe de s'assurer que les circonstances précises des missions menées justifient l'emploi de ces dispositifs, et ce pour une durée adaptée à ces circonstances. Ces principes pourraient utilement être rappelés dans les dispositions législatives projetées, et déclinés dans les dispositions réglementaires d'application, afin de préciser, lorsque cela est possible, les catégories de lieux ou de situations concernés pour chacune des finalités définies par la loi.

Consciente de la difficulté qu'il peut y avoir à énumérer par avance, dans la loi ou un décret, l'ensemble des cas de figure, la Commission considère que les précisions nécessairement apportées dans ces normes devraient être complétées de la publication par le ministère d'une *doctrine d'usage* des drones, de la transmission de rapports publics réguliers, en dehors du caractère expérimental souhaité ainsi que d'une sensibilisation et du maintien d'une formation de spécialisation aux forces de l'ordre concernées. A défaut d'avoir prévu un mécanisme de contrôle ou de supervision *a priori* du recours à ces dispositifs, ce que la Commission regrette, elle estime indispensable de fournir aux services concernés des lignes directrices permettant de déterminer précisément, pour chacune des finalités mentionnées dans la loi, les cas et modalités dans lesquels il est proportionné de recourir à des drones. Elle permettrait également d'encadrer l'intensité, dans le temps et dans l'espace, de l'usage des drones par les services compétents, dès lors que certaines des finalités, prises en elles-mêmes, pourraient théoriquement autoriser une surveillance permanente et sur un large territoire (notamment s'agissant de la surveillance des frontières). C'est au regard d'une telle doctrine, dont le principe devrait figurer dans les dispositions législatives en cause, que le recours aux drones pourrait être considéré comme justifié et proportionné.

En deuxième lieu, si certaines garanties sont prévues pour encadrer le recours à ces dispositifs (interdiction de les faire fonctionner de manière permanente, de visualiser les images de l'intérieur des domiciles ou de leurs entrées), celles-ci paraissent devoir être complétées et, surtout, difficiles à mettre en œuvre en pratique au regard du fonctionnement concret des dispositifs de caméras aéroportées.

La Commission constate en effet que les contrôles sur place qu'elle mène démontrent la difficulté, pour les systèmes de caméras fixes existants, de respecter l'interdiction de filmer l'intérieur ou les entrées des immeubles d'habitation : les mesures techniques mises en place sont bien souvent insuffisantes voire inopérantes. Elle ne peut dès lors que s'interroger sur le caractère effectif des garanties techniques prévues par la proposition de loi s'agissant de dispositifs mobiles.

En tout état de cause, des réflexions devraient être menées, par exemple sur la possibilité de bloquer la retransmission des images selon certaines caractéristiques de vol du dispositif d'aéronef (altitude, niveau de zoom, zone survolée, etc.) ou encore sur les caractéristiques du stockage des images mises en œuvre (possibilité ou non de recourir à une mémoire de stockage interne, d'insérer un dispositif de stockage amovible, etc.). Des règles particulières devraient être prévues au niveau réglementaire, afin de s'assurer, d'un point de vue technique, de l'absence de possibilité d'identification ou d'enregistrement pour certains usages qui ne nécessitent pas de procéder à la collecte ou au traitement de données à caractère personnel.

Par exemple, si la nécessité du recours à ces dispositifs dans le cadre « *de la régulation des flux de transport* » était établie, la mise en œuvre d'un procédé d'anonymisation des données à caractère personnel collectées dans ce cadre constituerait une garantie essentielle, compte tenu de la multiplicité des dispositifs de captation de données dans le cadre des déplacements de voyageurs.

De la même manière, en l'absence de mention dans la proposition de loi de la possibilité de procéder à une captation du son en plus de l'enregistrement d'images, la Commission estime qu'un tel traitement est, par principe, prohibé, de même que la possibilité de coupler l'usage de ces dispositifs avec d'autres dispositifs de traitement vidéo (notamment de reconnaissance faciale) ou de mettre en œuvre des interconnexions, rapprochements ou mises en relation avec d'autres traitements de données à caractère personnel.

En dernier lieu, la Commission estime indispensable que les garanties législatives prévues (interdiction de les faire fonctionner de manière permanente, de visualiser les images de l'intérieur des domiciles ou de leurs entrées) soient complétées au niveau réglementaire, notamment pour préciser les conditions dans lesquelles les droits des personnes seront mis en œuvre (en particulier l'information délivrée au public, laquelle devra être effective, compréhensible et complète en tenant compte des spécificités liées aux dispositifs en cause).

Sur les dispositions relatives aux caméras individuelles

L'article 21 de la proposition de loi se rapporte aux conditions de mise en œuvre des dispositifs de caméras individuelles des forces de l'ordre. La Commission rappelle qu'elle a eu l'occasion d'examiner ces dispositifs à de nombreuses reprises ces dernières années et après que le législateur a, de par son intervention, précisément encadré leur mise en œuvre, comme elle l'appelait de ses vœux.

En premier lieu, la Commission rappelle que le recours à des caméras individuelles visait initialement à répondre à un besoin de sécurisation physique et juridique des interventions des agents qui en sont dotés. Elle relève que les dispositions de la proposition de loi visent dorénavant à permettre aux agents de la police et de la gendarmerie nationales ainsi qu'aux agents de la police municipale d'utiliser des caméras individuelles afin d'assurer « *l'information du public sur les circonstances de l'intervention* » réalisée.

Si cette information doit être réalisée « *dans le respect de la protection de la vie privée des individus filmés par les agents* » et peut participer à une plus grande transparence, la Commission estime qu'il conviendrait de préciser, au niveau réglementaire, les motifs et circonstances qui justifieront la divulgation des images au grand public.

La Commission demande également que des garanties soient prévues afin de préserver les libertés individuelles et publiques attachées à l'anonymat dans l'espace public en recourant par exemple à des solutions techniques de floutage. Elle rappelle que ce n'est qu'à l'aune de ces garanties qu'un juste équilibre pourra être trouvé entre le droit à l'information du public et le respect de la vie privée des personnes filmées.

En second lieu, la Commission relève qu'il est désormais prévu que les agents de la police et de la gendarmerie nationales ainsi que les policiers municipaux auxquels les caméras individuelles sont fournies puissent, dans l'exercice de leurs missions de

prévention des atteintes à l'ordre public et de protection de la sécurité des personnes et des biens ainsi que de leurs missions de police judiciaire, avoir accès directement aux enregistrements auxquels ils procèdent dans le cadre d'une procédure judiciaire ou d'une intervention. Une telle modification apparaît légitime, notamment dans le cadre d'une procédure judiciaire afin, par exemple, d'établir un rapport le plus précis possible. Cependant, cette possibilité, offerte lors de toute intervention, appelle les réserves suivantes.

La Commission rappelle à ce titre que la mise en œuvre actuelle des dispositifs de caméras individuelles est notamment subordonnée au fait que les personnels auxquels elles sont confiées ne puissent accéder directement aux enregistrements auxquels ils procèdent. Si la Commission a toujours considéré qu'il s'agissait là d'une garantie importante notamment afin de garantir l'intégrité des enregistrements réalisés, elle n'entend pas remettre en cause le principe même d'une telle évolution qui semble principalement justifiée par des besoins opérationnels dont la légitimité n'est pas contestée dès lors qu'elle se limite à certaines missions précisément identifiées et qui nécessitent un accès direct aux enregistrements. Le décret d'application de ces dispositions devrait dès lors préciser les missions et les circonstances justifiant de cet accès.

La Commission relève ensuite que le principal enjeu lié à une telle modification des conditions d'accès aux enregistrements consistera à préserver, en pratique, la sécurité des enregistrements effectués et en particulier leur intégrité, et à s'assurer que ceux-ci ne feront ni l'objet d'une visualisation sans motif légitime ni d'une modification ou d'une suppression. A ce titre, si l'article 21 de la proposition de loi prévoit expressément que « *les caméras sont équipées de dispositifs techniques permettant de garantir l'intégrité des enregistrements lorsqu'ils sont consultés dans le cadre de l'intervention* », la Commission ne manquera pas de faire usage de ses pouvoirs de contrôle afin de s'assurer que tel est effectivement bien le cas.

De manière générale, la Commission rappelle également que la possibilité de recourir à des caméras individuelles est offerte à d'autres agents, tels que les sapeurs-pompiers, les personnels de surveillance de l'administration pénitentiaire ou encore les agents des services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP, et qu'il serait souhaitable qu'une réflexion d'ensemble soit menée sur les conditions de mise en œuvre des dispositifs de caméras individuelles afin d'anticiper les évolutions qui pourraient résulter de la présente proposition de loi sur ces autres dispositifs et d'homogénéiser ainsi les garanties mises en œuvre. Elle rappelle à cet égard l'importance d'élaborer une doctrine d'emploi publique relative à l'utilisation de ces dispositifs en vue d'harmoniser leurs conditions d'emploi, en particulier s'agissant de la manière dont ils peuvent être déclenchés et des conditions dans lesquelles les personnes filmées peuvent exercer leurs droits.

Sur les dispositions relatives à la vidéoprotection

Plusieurs articles de la proposition de loi visent à modifier, de manière substantielle, les dispositions relatives à la vidéoprotection telle qu'encadrée par le CSI.

En premier lieu, il est prévu que le visionnage et l'accès aux images des caméras installées sur la voie publique ou dans des lieux ouverts au public soit permis pour les agents individuellement désignés et habilités des services de la police municipale, des

agents de la ville de Paris chargés d'un service de police, des contrôleurs de la Préfecture de police et des agents de surveillance de Paris ainsi que par des agents de police municipale exerçant leurs fonctions sur le territoire de la ville de Paris, de manière ponctuelle et sous certaines conditions.

Sans remettre en cause à ce stade le principe même d'un tel accès, la Commission relève que l'évolution des dispositions du CSI sur ce point conduit à ce que les images collectées au moyen de dispositifs de vidéoprotection soient visionnées par un nombre important de personnes. Elle rappelle dès lors qu'il importe d'une part que des garanties fortes soient mises en œuvre pour que seul le personnel dûment habilité puisse effectivement visionner ces images dans le strict besoin de leur mission et que, d'autre part, des mesures de sécurité adéquates soient mises en œuvre, notamment en matière de traçabilité des accès.

En deuxième lieu, l'article 20 bis de la proposition de loi vise à modifier l'article L. 126 1-1 du code de la construction et de l'habitation qui précise la manière dont s'effectue la transmission aux services chargés du maintien de l'ordre des images réalisées en vue de la protection des parties communes des immeubles collectifs à usage d'habitation lors de circonstances spécifiques.

La Commission, qui s'interroge sur les insuffisances du dispositif actuel conduisant à une telle modification et par voie de conséquence à son élargissement, relève que le texte tel que modifié ne prévoit plus que cette transmission, qui s'effectuera toujours en temps réel, soit limitée « *au temps nécessaire à l'intervention des services de la police ou de la gendarmerie nationales ou, le cas échéant, des agents de la police municipale* ». Elle observe également qu'une telle transmission ne sera plus limitée aux circonstances faisant redouter « *la commission imminente d'une atteinte grave aux biens ou aux personnes* » mais sera possible « *en cas d'occupation par des personnes qui entravent l'accès et la libre circulation des habitants ou empêchent le bon fonctionnement des dispositifs de sécurité et de sûreté ou nuisent à la tranquillité des lieux* ».

Si la Commission estime que le nouveau cas d'usage ainsi défini apparaît comme étant plus précis, elle constate que l'élargissement des modalités de transmission n'est, en revanche, plus subordonné à un certain niveau de gravité des événements rencontrés. En particulier, la notion de « nuisance à la tranquillité des lieux » apparaît très large et pouvoir recouper des hypothèses très différentes et il apparaît dès lors souhaitable de resserrer la formulation à des cas où cette transmission se justifie réellement. En outre, afin d'éviter que puissent en pratique être placées sous surveillance continue les parties communes des habitations, il convient de s'assurer que la durée de la transmission n'excède pas celle effectivement nécessaire pour permettre l'intervention des forces de l'ordre et ne soient pas filmées les portes des appartements ni les balcons, terrasses ou fenêtres de ces derniers.

En troisième lieu, l'article 20 ter de la proposition de loi intègre un nouvel article au sein du code des transports afin de permettre aux agents « *des services internes de sécurité de la SNCF et de la Régie autonome des transports parisiens, lorsqu'ils sont affectés au sein de salles d'information et de commandement relevant de l'Etat et sous le contrôle des agents de la police nationale ou des militaires de la gendarmerie nationale, de visionner les images des systèmes de vidéoprotection transmises en temps réel dans ces salles, aux seules fins de faciliter les interventions de leurs services* ».

au sein des véhicules et emprises immobilières des transports publics de voyageurs concernés ».

Sans se prononcer à ce stade sur les conditions de visionnage de ces agents aux images enregistrées (respect du principe du besoin d'en connaître), la Commission estime que la finalité poursuivie dans ce cadre (« *aux seules fins de faciliter les interventions [...] »*) apparaît insuffisamment définie. Elle estime que la transmission en temps réel de ces images, en dehors de toute réquisition judiciaire, ne devrait être justifiée que dans des cas précisément définis et présentant un degré de gravité suffisant.

Enfin, l'article 20 bis A de la proposition de loi vise à permettre, d'une part, la mutualisation d'équipements et de personnels (centres de supervision urbains) jusqu'au niveau départemental et, d'autre part, le visionnage d'images de vidéoprotection de voie publique par tout personnel agréé relevant du niveau communal, intercommunal ou issu d'un syndicat mixte.

Si la Commission relève que cette mutualisation vise à répondre à des besoins opérationnels, elle rappelle que la mutualisation des moyens ne doit pas conduire à un abaissement du niveau de protection accordé aux données à caractère personnel traitées. La Commission considère ainsi que cette mutualisation, qui doit faire l'objet d'une démarche concertée qui pourrait se traduire au travers de conventions dûment homologuées, doit s'accompagner de la mise en œuvre de garanties en particulier techniques (au travers par exemple d'un cloisonnement strict des accès aux postes de visionnage), afin de s'assurer que seules les personnes dûment habilitées accèdent aux images dont elles ont effectivement à connaître au regard de leurs missions.

Sur les dispositions relatives à la mise en œuvre de caméras embarquées dans certains véhicules

La Commission observe que les dispositions de la proposition de loi visent à créer un nouveau régime juridique applicable aux caméras embarquées par les autorités publiques dans un moyen de transport permettant la captation, l'enregistrement et la transmission d'images sur la voie publique ou dans des lieux ouverts au public.

Ces dispositions prévoient certaines caractéristiques essentielles des traitements envisagés, telles que les finalités poursuivies, les responsables du traitement, la possibilité de transmettre les images en temps réel au poste de commandement, les modalités d'information et la durée de conservation des enregistrements. La Commission renvoie de manière générale, aux observations et préconisations qu'elle a faites en matière de drones et de caméras individuelles et précise qu'elle se montrera particulièrement attentive aux conditions de mise en œuvre effectives de ces dispositifs lorsqu'elles lui seront soumises pour avis.

Il est également prévu de modifier les dispositions du code des transports afin d'intégrer un nouvel article permettant, à titre expérimental, aux opérateurs de transport public de voyageurs « *de mettre en œuvre la transmission et l'enregistrement d'images prises sur la voie publique et dans des lieux et établissements ouverts au public, au moyen de caméras frontales embarquées sur les matériels roulants qu'ils exploitent* » (article 28 bis).

A défaut de précision, la Commission s'interroge sur les conditions ayant conduit à considérer que l'expérimentation menée devait permettre un enregistrement permanent quand bien même l'exploitation ultérieure des images collectées par ces systèmes n'est autorisée qu'aux fins d'assurer la prévention et l'analyse des accidents de transport.

En particulier, elle relève qu'il est prévu que les traitements mis en œuvre aient pour finalités exclusives l'amélioration de la connaissance de l'accidentologie ferroviaire ainsi que celle des transports guidés et routiers, la prévention de la réalisation ou de la répétition d'accidents de transport ainsi que la formation des personnels de conduite et de leur hiérarchie. La Commission, qui aura pour la première fois à se prononcer sur ce type de dispositif permettant une captation continue, souligne la nécessité de prendre en compte dès la conception d'un tel système, le respect de la réglementation relative à la protection des données à caractère personnel et d'adapter les garanties mises en œuvre en fonction des caractéristiques effectives des dispositifs. Elle appelle ainsi l'attention du législateur sur la nécessité de renforcer les garanties entourant le traitement des données issues de ces dispositifs en excluant, par principe, la captation d'enregistrements sonores.

De la même manière, elle relève qu'il est envisagé de recourir à des procédés d'anonymisation afin de permettre la réutilisation des images aux fins de renseigner les rapports d'enquêtes ou d'analyses des accidents de transport. Au-delà des conditions techniques particulièrement strictes à réunir pour aboutir à une anonymisation au sens du RGPD, c'est-à-dire complète et irréversible, des données (et non à une seule pseudonymisation), la Commission s'interroge sur la manière dont de telles données, dès lors qu'elles seront effectivement anonymisées, permettront de renseigner ces différents rapports.

Enfin, l'article 28 ter de la proposition de loi modifie les dispositions du code des transports relatives à la transmission aux forces de l'ordre des images réalisées en vue de la protection des véhicules et emprises immobilières des transports publics de voyageurs.

Au regard des modifications envisagées, la Commission s'interroge quant à la possibilité de garantir que les images susceptibles d'être transmises - en temps réel et sans que cette transmission demeure strictement limitée au temps nécessaire à l'intervention des services de la police ou de la gendarmerie nationales ou, le cas échéant, des agents de la police municipale - ne concernent effectivement ni l'entrée des habitations privées ni la voie publique. Elle renvoie des lors aux observations générales précédemment formulées dans le cadre des modifications envisagées du code de l'habitation et de la construction.

Sur les autres dispositions de la proposition de loi

En premier lieu, certaines dispositions de la présente proposition de loi visent à modifier les missions confiées aux policiers municipaux, aux gardes-champêtres et au Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS) (articles 1 à 8).

Sans se prononcer sur la légitimité de telles évolutions, la Commission rappelle qu'elles sont susceptibles de se traduire par la modification des conditions de mise en œuvre de traitements existants ou de la création, éventuelle, de nouveaux traitements de

données à caractère personnel. Elle rappelle ainsi la vigilance dont il convient de faire preuve afin de s'assurer que l'élargissement éventuel des accédants ou des destinataires de certains traitements de données soit précisément encadré et limité au strict nécessaire au regard du respect du besoin d'en connaître.

De la même manière, elle estime que les modifications apportées au CNAPS ne devraient pas conduire, en l'absence de justifications particulières, à permettre par principe l'accès à davantage de fichiers que ce qui lui est actuellement autorisé, notamment lorsqu'il s'agit de réaliser des enquêtes administratives, et que la création et l'apposition visible d'un numéro d'identification des agents de sécurité privée doivent être appréhendées comme un traitement de données à caractère personnel mis en œuvre dans le respect de la réglementation applicable.

En second lieu, l'article 24 de la proposition de loi porte sur 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.

Cette disposition est, en l'état, principalement appréhendée sous un angle qui n'est pas celui de la protection des données, mais du point de vue de de l'atteinte à la liberté d'expression. Pour ce qui relève de sa compétence, s'agissant de l'articulation de cette disposition avec la législation « Informatique et Libertés », la Commission rappelle que l'enregistrement et la diffusion d'images du visage ou de tout autre élément d'identification des forces de l'ordre constituent des traitements de données à caractère personnel auxquels s'applique, sauf pour les traitements mis en œuvre par des personnes physiques pour l'exercice d'activités strictement personnelles ou domestiques, l'ensemble de la réglementation relative à la protection des données à caractère personnel. Dans ce cas, la Commission souligne que l'utilisation ou la réutilisation de ces enregistrements aux seules fins de nuire aux forces de l'ordre ne sauraient constituer des traitements poursuivant une finalité légitime au sens du RGPD et sont dès lors susceptibles d'être réprimées, tant sur la base de la loi du 6 janvier 1978 modifiée que sur celle des dispositions du code pénal relatives aux « *atteintes aux droits de la personne résultant des fichiers ou des traitements informatiques* ».

La Présidente

Marie-Laure DENIS