

Mandats de la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste; de la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression; et du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association

REFERENCE:
OL FRA 4/2020

12 novembre 2020

Excellence,

Nous avons l'honneur de nous adresser à vous en nos qualités de Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste; Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression; et Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, conformément aux résolutions 40/16, 43/4 et 41/12 du Conseil des droits de l'homme.

À cet égard, nous vous proposons des commentaires et suggestions à propos de la **proposition de loi n° 3452 relative à la sécurité globale** datant du 20 octobre 2020 (« la proposition de loi »).

Nous craignons que l'adoption et l'application de cette proposition de loi puissent entraîner des atteintes importantes aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales, notamment le droit à la vie privée, le droit à la liberté d'expression et d'opinion, et le droit à la liberté d'association et de réunion pacifique, tels qu'établis dans la Déclaration universelle des droits de l'homme (respectivement aux articles 12, 19 et 20), le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (le « PIDCP ») (respectivement aux articles 17, 19 et 21) et la Convention européenne des droits de l'homme (respectivement aux articles 8, 10 et 11).

Proposition de loi relative à la sécurité globale

Selon les informations en notre possession, cette proposition de loi, qui a pour objectif de garantir une « sécurité globale », vise à « savoir être inventif et innovant afin de renforcer le continuum de sécurité, tout en respectant pleinement les identités et les missions de chacun des acteurs qui y contribuent. Elle vise aussi à doter chacun d'entre eux des moyens et des ressources pour assurer plus efficacement et plus simplement les missions qui leur sont confiées»¹.

La proposition de loi traite notamment de la question du recours à de nouveaux moyens technologiques par les forces de l'ordre. En particulier, cette proposition de loi intègre et développe une adaptation des outils technologiques à disposition, dont la vidéo-protection et la captation d'images, qu'elle développe en son titre III.

Ce faisant, la proposition de loi vise à adapter le régime des caméras individuelles de la police et de la gendarmerie nationales à leurs nouveaux besoins

¹ Assemblée nationale de France, *Proposition de loi n° 3452 relative à la sécurité globale datant du 20 octobre 2020, exposé des motifs*, [en ligne] http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/115b3452_proposition-loi.

opérationnels. Selon l'article 21, « [l]orsque la sécurité des agents de la police nationale ou des militaires de la gendarmerie nationale ou la sécurité des biens et des personnes est menacée, les images captées et enregistrées au moyen de caméras individuelles peuvent être transmises en temps réel au poste de commandement du service concerné et aux personnels impliqués dans la conduite et l'exécution de l'intervention ». Pour ce faire, ces caméras seraient « équipées de dispositifs techniques permettant de garantir l'intégrité des enregistrements lorsqu'ils sont consultés dans le cadre de l'intervention ». Cette proposition de loi semble dès lors entraîner un assouplissement des conditions d'utilisation existantes.

La proposition de loi crée également un cadre juridique de captation d'images par des moyens aéroportés, en l'occurrence, via l'utilisation de drones qui possèdent des caméras. L'article 22 de la proposition de loi établit qu'il peut être procédé, par les services de l'État concourant à la sécurité intérieure et à la défense nationale et les forces de sécurité civile, à la captation, l'enregistrement et la transmission d'images, au moyen de caméras installées sur des drones, en vue d'assurer « '1° La sécurité des rassemblements de personnes sur la voie publique ou dans les lieux ouverts au public, lorsque les circonstances font craindre des troubles graves à l'ordre public, ainsi que l'appui des personnels au sol en vue de maintenir ou de rétablir l'ordre public ; '2° la prévention d'actes de terrorisme ; '3° Le constat des infractions et la poursuite de leurs auteurs par la collecte de preuves ».

En outre, le titre IV de cette proposition de loi définit le cadre d'action qui délimiterait la mise en œuvre de la sécurité globale par les agents de l'Etat. A ce titre, l'article 24 prohiberait « l'usage malveillant » de l'image des policiers nationaux et militaires de la gendarmerie en intervention. Cet article prévoit, spécifiquement, qu'« [e]st puni 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 qu'il soit porté atteinte à son intégrité physique ou psychique, l'image du visage ou tout autre élément d'identification d'un fonctionnaire de la police nationale ou d'un militaire de la gendarmerie nationale lorsqu'il agit dans le cadre d'une opération de police ».

Analyse de la proposition de loi

Nous considérons que les dispositions résumées précédemment de cette proposition de loi, en leur état actuel, sont susceptibles de porter une atteinte disproportionnée à de nombreux droits, libertés fondamentales et principes généraux de droit, de manière non conforme aux obligations énoncées dans les traités internationaux, essentiellement relatives au droit à la vie privée, à la liberté de réunion pacifique, à la liberté d'expression et au principe de responsabilité pénale pour violation des droits de l'homme. Cette proposition de loi, qui émerge dans le contexte général de la lutte anti-terroriste, paraît également refléter un manque de précision qui serait susceptible de porter préjudice à l'état de droit.

A titre préliminaire, nous rappelons que l'Assemblée générale des Nations Unies a souligné que le rythme rapide du développement technologique permet aux individus du monde entier d'utiliser les nouvelles technologies de l'information et de la communication et renforce en même temps la capacité des gouvernements, des entreprises et des individus à entreprendre des enquêtes, des interceptions et des

collectes de données, qui peuvent violer ou abuser des droits de l'homme, en particulier le droit à la vie privée .²

L'utilisation de caméras individuelles et aéroportées (articles 21 et 22 de la proposition de loi)

Tout d'abord, nous émettons des préoccupations concernant les amendements des modalités d'utilisation de caméras individuelles que portent les agents de forces de l'ordre, ainsi que concernant le cadre juridique proposé pour l'utilisation de caméras aéroportées pour le maintien de l'ordre public et la prévention du terrorisme notamment.³

En effet, l'utilisation de caméras individuelles nécessite un cadre légal strictement délimité, notamment, en termes de personnes autorisées à visionner les images obtenues par ces caméras, de la durée du stockage de ces données et de l'utilisation en soi de telles données. La législation existante limite la possibilité des agents équipés de ces caméras de visionner eux-mêmes ces images. Or, les amendements proposés prévoient la possibilité de transmettre en temps réel les images au poste de commandement du service concerné, ainsi qu'au personnel impliqué dans la conduite de l'exécution de l'intervention. Comme le défenseur des droits l'a noté, « l'objectif de telles dispositions n'est pas évoqué dans l'exposé des motifs et devrait être clarifié ».⁴ Nous estimons que la suppression de ces garanties sont susceptibles d'entraîner une atteinte disproportionnée au droit à la vie privée.

En outre, ces nouvelles dispositions ne seraient pas non plus en adéquation avec les standards internationaux relatifs à la bonne gestion des rassemblements selon lesquels « un dialogue ouvert entre les autorités (y compris les autorités chargées de recevoir les notifications et les responsables de l'application des lois) et, lorsqu'ils sont identifiables, les organisateurs de la réunion avant, pendant et après la réunion, permet d'adopter une approche axée sur la protection et la facilitation [de l'exercice du droit de réunion pacifique], ce qui contribue à apaiser les tensions et à empêcher que les problèmes ne dégèrent. » (A/HRC/31/66, para. 38).

Nous rappelons ainsi la nécessité absolue de maintenir un équilibre entre d'une part, les objectifs de sauvegarde de l'ordre public, la recherche des auteurs d'infraction, et d'autre part, des garanties pour limiter l'ingérence dans l'exercice du droit à la vie privée et « l'obligation positive de l'État de garantir les droits [à la liberté d'expression et de réunion pacifique qui] exige que les pouvoirs publics facilitent les réunions » (A/HRC/31/66, para.37).

² A/RES/68/167; A/RES/69/166; A/RES/71/199.

³ Voir à ce titre, rapport de la Rapporteuse Spéciale E. Tendayi Achiume les différentes formes de discrimination raciale dans la conception et l'utilisation des nouvelles technologies numériques A/HRC/44/57. A ce titre, la Rapporteuse Spéciale a indiqué que « [l]e grand public voit généralement la technologie comme intrinsèquement neutre et objective, et certains observateurs ont souligné que cette présomption d'objectivité et de neutralité restait très présente, même parmi les producteurs de technologie. Pourtant, la technologie n'est jamais neutre : elle traduit les valeurs et les intérêts de ceux qui interviennent dans sa conception et son utilisation et, fondamentalement, elle est pétrie par les structures d'inégalité qui se retrouvent dans la société », p.12.

⁴ Défenseur des droits, *Avis du défenseur des droits n° 20-05*, 3 nov. 2020, [en ligne], https://juridique.defenseurdesdroits.fr/doc_num.php?explnum_id=20175.

S'agissant des caméras aéroportées, c'est-à-dire l'usage de drones possédant des caméras, nous estimons que deux problèmes principaux se posent.

La première préoccupation concerne la possibilité d'utiliser ces caméras pour surveiller et maintenir l'ordre public lors de manifestations. Cette nouvelle mesure est à analyser au vu des développements de nouvelles technologies, qui impliquent la reconnaissance faciale et la collecte massive et indistincte de données à caractère personnel. Nous craignons dès lors que ces données puissent être utilisées de manière disproportionnée, à des fins qui ne sont pas utiles et qui constituent une ingérence à l'application du droit de réunion pacifique. Non seulement les manifestants pourraient craindre que leurs opinions politiques soient connues voire stockées et analysées par le pouvoir exécutif, mais cette information pourrait être en outre erronée s'il s'avérait que des individus agissant de manière pacifique se trouvent, de manière fortuite, à côté d'éléments violents et puissent par conséquent y être associés. Le Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression sur la surveillance et les droits de l'homme⁵ a émis de sérieuses préoccupations sur la technologie de reconnaissance faciale pour la liberté d'expression⁶ et a recommandé aux Etats d' « imposer un moratoire immédiat sur l'exportation, la vente, le transfert, l'utilisation et la maintenance des technologies de surveillance conçues par le secteur privé et le lever uniquement lorsqu'un régime de garanties conforme aux droits de l'homme aura été établi »⁷. Nous exprimons aussi de sérieuses préoccupations selon lesquelles l'usage de drones avec caméras, en tant que méthode particulièrement intrusive, est susceptible d'avoir un effet dissuasif sur des individus qui se trouvent dans l'espace public et qui souhaiteraient participer à des réunions pacifiques, et par conséquent limiter indûment leur droit à la liberté d'expression et à la liberté de réunion pacifique.

Nous rappelons également que le droit à la vie privée est inscrit dans les instruments internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'homme, ce qui témoigne d'une « reconnaissance universelle de [son] importance fondamentale et de sa pertinence durable, [...] et de la nécessité de veiller à sa sauvegarde, en droit et en pratique ».⁸ La collecte, la conservation, le traitement, le partage et les autres utilisations d'informations relatives à une personne, en particulier lorsqu'elles sont faites sans le consentement valable de la personne, constituent une ingérence dans le droit à la vie privée de cette personne et doivent donc remplir un ensemble de conditions pour que ces mesures soient conformes aux droits de l'homme. En particulier, une telle ingérence doit être mise en œuvre en vertu d'une base juridique nationale qui est suffisamment prévisible, accessible, fournit des garanties contre les abus. Les restrictions à ce droit doivent viser la protection d'un intérêt légitime et doivent avoir

⁵ A/HRC/41/35.

⁶ A/HRC/41/35, par. 12.

⁷ A/HRC/41/35, par. 66 (a).

⁸ Cf., par exemple, Déclaration Universelle des droits de l'homme (article 12); PIDCP (article 17); Convention relative au droit de l'enfant (article 16); Convention International sur la protection des travailleurs migrants (article 14). Voir aussi le rapport 'Le droit à la vie privée à l'ère du numérique' du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, A/HRC/27/37, par. 13. Voir aussi le Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, A/HRC/23/40, par.. 20.

regard aux principes de nécessité, proportionnalité et non-discrimination,⁹ qui ne semblent pas remplies en l'espèce.

La deuxième préoccupation concerne l'utilisation de drones dans le cadre de la prévention du terrorisme, comme le prévoit le texte de la proposition de loi. Or, cet objectif ne semble pas préciser suffisamment dans quel contexte ces caméras peuvent être utilisées dès lors que les actions pour s'assurer de la prévention d'actes terroristes peuvent en principe être invoquées pour toute situation ou tout événement dans l'espace public, et qu'aucune justification n'a besoin d'être apportée afin de mettre en œuvre cette mesure, contrairement aux principes de nécessité et de proportionnalité. Cette mesure intrusive ne semble dès lors pas contenir un but défini avec suffisamment de clarté et de précision, conformément aux exigences du droit international.

Nous rappelons que le terrorisme constitue un défi sérieux pour les principes de l'état de droit, la protection des droits de l'homme et leur mise en œuvre effective. Lutter efficacement contre le terrorisme et garantir le respect des droits de l'homme ne sont pas des objectifs concurrents, mais complémentaires et se renforçant mutuellement, comme l'a reconnu à l'unanimité l'Assemblée générale des Nations Unies dans la stratégie mondiale de lutte contre le terrorisme.¹⁰

Les États ont le devoir positif de protéger les personnes sous leur juridiction contre tout acte de violence, y compris les actes « terroristes », et de prendre des mesures appropriées et raisonnables contre de telles menaces. Toutefois, les mesures visant à respecter ce devoir de protection doivent également être conformes aux obligations des États en vertu du droit international des droits de l'homme. En ce sens, les dispositions pertinentes des résolutions 1456 (2003), 1566 (2004), 1624 (2005), 2178 (2014), 2341 (2017), 2354 (2017), 2368 (2017), 2370 (2017), 2395 (2017), 2396 (2017), 2462 (2019) et 2482 (2019) du Conseil de sécurité ; ainsi que la résolution 35/34 du Conseil des droits de l'homme et les résolutions 72/123, 72/180, 72/284 et 73/174 de l'Assemblée générale exigent que toute mesure prise pour lutter contre le terrorisme et l'extrémisme violent, soit conforme aux obligations des États en vertu du droit international, en particulier le droit international des droits de l'homme, le droit des réfugiés et le droit international humanitaire.

Pénalisation de l'utilisation néfaste d'images de forces de l'ordre (article 24 de la proposition de loi)

Nous reconnaissons le rôle primordial des forces de maintien de l'ordre et la nécessité de ne pas entraver leur action ainsi que le droit à l'image et à la vie privée des individus faisant partie de ces forces de l'ordre. Toutefois, nous émettons des craintes relatives aux atteintes que la proposition de loi pourrait entraîner pour le droit à la liberté d'expression, y compris le droit des journalistes et du public à l'information.

Nous estimons que la mise en place de cette mesure pourrait indûment restreindre le droit à la liberté d'expression. Selon l'article 19, paragraphe 3 du PIDCP,

⁹ Voir Krisztina Huszti-Orbán, Fionnuala Ní Aoláin, "Use of Biometric Data to Identify Terrorists: Best Practice or Risky Business? Human Rights Center, University of Minnesota", [online] <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Terrorism/biometricsreport.pdf>, 2020, p. 15.

¹⁰ A/HRC/60/288.

il incombe à l'État de démontrer qu'une restriction donnée est compatible avec les exigences du Pacte.¹¹ En aucun cas, les restrictions ne peuvent mettre en péril le droit lui-même, par exemple en inversant la relation entre la norme et l'exception.¹² En outre, afin d'être conforme au droit international, toute restriction :

- Doit poursuivre un objectif légitime, limité à ceux spécifiés à l'article 19, paragraphe 3.
- Être prévue par la loi, en le sens que toute restriction doit être « accessible pour le public » et « libellée avec suffisamment de précision pour permettre à un individu d'adapter son comportement en fonction de la règle ». En outre, les restrictions ne peuvent « pas conférer aux personnes chargées de son application un pouvoir illimité de décider de la restriction de la liberté d'expression »¹³.
- Être nécessaire et proportionnée à l'objectif légitime identifié : l'exigence de proportionnalité implique que les restrictions « doivent être appliquées exclusivement aux fins pour lesquelles elles ont été prescrites et doivent être en rapport direct avec l'objectif spécifique qui les inspire »¹⁴. En plus d'interdire des restrictions trop larges, « les restrictions doivent être appropriées pour remplir leur fonction de protection, elles doivent constituer le moyen le moins perturbateur parmi ceux qui pourraient permettre d'obtenir le résultat recherché et elles doivent être proportionnées à l'intérêt à protéger »¹⁵.

La proposition de loi ne semble pas répondre à un certain nombre de ces exigences, en particulier les critères de légalité, nécessité et proportionnalité. L'information du public et la publication d'images et d'enregistrements relatifs à des interventions de police sont non seulement essentiels pour le respect du droit à l'information, mais elles sont en outre légitimes dans le cadre du contrôle démocratique des institutions publiques. Son absence pourrait notamment empêcher que soient documentés d'éventuels abus d'usage excessif de la force par les forces de l'ordre lors de rassemblements. Bien que la proposition de loi précise que seront sanctionnés les seuls cas où la diffusion d'image aura « porté atteinte à son intégrité physique ou psychique [...] d'un fonctionnaire de la police nationale ou d'un militaire de la gendarmerie nationale lorsqu'il agit dans le cadre d'une opération de police », nous estimons que cette disposition est insuffisamment précise, contrairement aux exigences de légalité, et pourrait décourager, voire sanctionner ceux qui pourraient apporter des éléments mettant en avant une possible responsabilité des forces de maintien de l'ordre dans des violations des droits de l'homme, et donc conduire à une certaine immunité, produisant une situation d'impunité pour des actes contraires aux droits de l'homme. Nous rappelons, en effet, que la recherche d'infractions commises par des agents de forces de l'ordre, ainsi que les poursuites à leur rencontre en vue de lutter contre l'impunité est un tenant essentiel des valeurs démocratiques.

¹¹ [CCPR/C/GC/34](#), pars. 27 et 35.

¹² [CCPR/C/21/Rev.1/Add.13](#), par. 6; [CCPR/C/GC/34](#), par. 21.

¹³ [CCPR/C/GC/34](#), par. 25.

¹⁴ *Ibid.* par. 22.

¹⁵ *Ibid.*, par. 34.

Nous rappelons, dans ce contexte, l'importance d'une presse libre qui contrebalance les pouvoirs régaliens de l'Etat, qui permet de surveiller et de dénoncer les abus commis par l'autorité et qui garantit la démocratie. Dans cette perspective, nous rappelons, comme le stipule le paragraphe 13 de l'Observation Générale no. 34 sur l'article 19 du PIDCP, que « l'existence d'une presse et d'autres moyens d'information libres, sans censure et sans entraves est essentielle dans toute société pour garantir la liberté d'opinion et d'expression et l'exercice d'autres droits consacrés par le Pacte. Elle constitue l'une des pierres angulaires d'une société démocratique [...]. Cela exige une presse et d'autres organes d'information libres, en mesure de commenter toute question publique sans censure ni restriction, et capables d'informer l'opinion publique »¹⁶.

Au regard de ces observations, nous sommes à votre disposition pour vous proposer une assistance technique et l'expertise de nos mandats respectifs sur toute question soulevée dans la présente communication.

Comme il est de notre responsabilité, en vertu des mandats qui nous ont été confiés par le Conseil des droits de l'homme, de solliciter votre coopération pour tirer au clair les cas qui ont été portés à notre attention, nous serions reconnaissants au Gouvernement de votre Excellence de ses observations sur les points suivants:

1. Veuillez nous fournir toute information ou tout commentaire complémentaire en relation avec les allégations susmentionnées.
2. Veuillez préciser dans quelle mesure le public, en particulier les acteurs concernés de la société civile, des organisations non gouvernementales et des autres parties prenantes intéressées sont habilités et invités à partager leurs vues et observations sur la présente proposition de loi et à participer en général au processus d'élaboration des lois.
3. Veuillez fournir des informations relatives à la définition et les suppléments de précision de la terminologie utilisée dans cette proposition de loi au vu des remarques développées dans cette lettre, ceci, en vue de garantir une protection efficace des droits qui pourraient être impactés par cette loi.
4. Veuillez fournir des informations sur les mesures prises pour s'assurer que les dispositions ne portent pas atteinte aux droit à la vie privée, à la liberté de réunion pacifique, la liberté d'expression et la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations.

Cette communication, en tant que commentaire sur les lois, règlements ou politiques en instance ou récemment adoptés, ainsi que toute réponse reçue du Gouvernement de votre Excellence, seront rendues publiques dans un délai de 48 heures sur le [site internet](#) rapportant les communications. Elles seront également disponibles par la suite dans le rapport habituel présenté au Conseil des Droits de l'Homme.

¹⁶ *Ibid.*, par. 13.

Veillez agréer, Excellence, l'assurance de notre haute considération.

Fionnuala Ní Aoláin

Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste

Irene Khan

Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression

Clement Nyaletsossi Voule

Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association