

Paris, le 1^{er} décembre 2015

Avis du Défenseur des droits n°15-25

Le Défenseur des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Auditionné le 1^{er} décembre 2015 par les rapporteurs de la mission d'information du Sénat sur la sécurité dans les gares face à la menace terroriste.

Le Défenseur des droits a émis l'avis ci-joint.

Le Défenseur des droits

Jacques TOUBON

A titre préliminaire, le Défenseur des droits souligne, d'une part, le court préavis dont il a bénéficié pour préparer cette audition eu égard à la constitution très récente de la mission d'information et à son calendrier de travail.

D'autre part, il relève que les termes prévus de cet entretien étaient très généraux. Il souhaite donc rappeler que son avis se bornera à évoquer les questions relevant de son strict champ de compétence.

Enfin, il veut mettre en avant le fait que, dans la période actuelle, caractérisée par le traumatisme résultant des attentats qu'a connus Paris le 13 novembre 2015 et de la mise en place de l'état d'urgence, les précautions qu'il invite à prendre au nom du respect de l'Etat de droit ne seront pas toujours audibles.

Le sujet sur lequel la mission d'information du Sénat a sollicité le Défenseur des droits est lui-même le produit d'un autre attentat, déjoué celui-ci, survenu dans le Thalys entre Paris et Amsterdam à la fin du mois d'août 2015. Mais avant de revenir sur la proposition de loi relative à la prévention et à la lutte contre les atteintes graves à la sécurité publique, contre le terrorisme et contre la fraude dans les transports publics de voyageurs qui en est pour partie découlée (2), le Défenseur des droits a formulé des observations sur des annonces plus récentes (1).

1. La sûreté dans les gares (annonces récentes)

Les récents attentats à Paris ont conduit le gouvernement et/ou la SNCF à faire état, à la connaissance du Défenseur des droits, de deux projets concernant le déploiement de nouveaux logiciels pour les caméras de surveillance et l'installation de portiques de sécurité.

Premièrement, il semblerait en effet que la SNCF teste des logiciels via ses caméras (10.000 installées dans les gares) qui permettent d'identifier les colis piégés et les comportements suspects parmi les voyageurs en analysant leur niveau de stress, les variations de leur voix, les changements de leur température corporelle ...

Ce dispositif existe déjà dans certains aéroports notamment dans celui de Schiphol à Amsterdam. Ainsi, mieux vaut ne pas courir dans cet aéroport, puisque, courir, gesticuler ou transpirer anormalement peut être détecté et interprété par les « caméras intelligentes » comme un comportement « potentiellement suspect » justifiant l'intervention du personnel de sécurité.

Nous sommes loin des techniques déjà connues de profilage. Nous sommes là dans le domaine des technologies dites « prédictives » fondées sur des « indicateurs de méfiance ».

L'usage de ces outils peut se révéler dangereux. Par exemple, comment ces logiciels sont-ils conçus ? Quels critères de dangerosité sont retenus ? La couleur de la peau peut-elle en faire partie ? N'existe-t-il pas un risque de systématiser certains préjugés par ces outils ?

Le Défenseur des droit rappelle que la CEDH a jugé (17 juillet 2003, Perry c/ Royaume-Uni, Req. n° 63737/00) que « la surveillance des faits et gestes d'une personne dans un lieu public au moyen d'un dispositif photographique ne mémorisant pas les données visuelles ne constitue pas en elle-même une forme d'ingérence dans la vie privée. En revanche, le fait de

recueillir systématiquement de telles données et de les mémoriser peut soulever des questions liées à la vie privée » au sens de l'article 8 de la Convention.

Depuis 2003, les techniques ont « explosé ». On peut donc s'interroger sur la portée effective de cette décision et du seuil qu'elle fixe à l'heure du numérique qui offre des capacités de traitement de l'image et du son en temps réel, indépendamment de la question de leur simple enregistrement et des capacités infinies en matière de stockage de l'information.

A ces risques de « discrimination algorithmique » et d'intrusion dans la vie privée, j'ajouterai une autre préoccupation : comment ces logiciels seront-ils reliés à d'autres bases de données et lesquelles ? Qu'advient-il des données collectées ? Comment seront-elles traitées ? Sous le contrôle de qui ?

On le constate, les mesures visant à lutter contre l'insécurité s'appuient de manière automatique, sinon aveugle, sur la technologie, et peuvent ainsi mettre en péril les libertés individuelles. Aussi, il convient aujourd'hui de recommander de ne pas s'engager, au nom de l'urgence, dans le tout-technologique, sans en avoir mesuré les impacts en termes de protections des droits fondamentaux.

Concernant la seconde annonce qui évoque le déploiement de matériels susceptibles de détecter des traces d'explosifs sur les bagages et les voyageurs et récemment été mis en place également dans les aéroports. C'est en effet l'évolution des techniques de sécurité dans les enceintes aéroportuaires qui inspire la réflexion concernant les enceintes ferroviaires. Il s'agit d'instaurer un système de filtrage/contrôle comparable aux dispositifs mis en place dans les aéroports au cours de ces dernières années. La question est pour l'heure moins juridique que pratique ou financière puisqu'elle a donné lieu à 770 millions de dépenses pour les aéroports français en 2014.

Les inquiétudes qui existaient à propos des contrôles aéroportuaires se sont en grande partie estompées sauf pour ce qui concerne l'usage, toujours en débat, des scanners corporels dont il semblerait que la direction générale de l'aviation civile ait prévu de lancer de nouvelles expérimentations dans le cadre du programme « Vision sûreté ». Le public se soucie moins des entraves de principe à la facilité de circulation que des retards occasionnés à l'embarquement et de la liste de plus en plus étendue des objets qu'il est interdit de conserver en cabine.

De fait, la mise en place d'un système similaire dans les gares avant l'accès aux trains laisse dubitatif quant à ses conséquences pratiques. L'expérimentation annoncée par la Ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie relative à la mise en place avant la fin de l'année de portiques sur la ligne Thalys permettra d'en apprécier la faisabilité in concreto. Le Défenseur des droits remarque simplement que ce système ne peut avoir de sens que si chacun des États-membres de l'Union traversés par le Thalys adopte un dispositif semblable, ce qui suppose l'adoption de normes de contrôle communes.

La SNCF ayant par ailleurs indiqué que des tests seraient également menés sur les liaisons ferroviaires nationales, il y a sans doute lieu, là aussi, d'attendre leurs résultats pour apprécier l'efficacité de tels contrôles dans des infrastructures qui, aujourd'hui, ont toutes la caractéristique d'être largement ouvertes (on pense à l'ensemble des gares TGV) et leurs conséquences du point de vue de la gestion des flux de voyageurs.

Enfin, dès lors que l'on semble vouloir calquer la sécurité des déplacements ferroviaires sur le modèle des déplacements aériens, la question peut être légitimement posée de savoir si

la mise en place d'un « registre des noms de passagers » ou « Passenger Name Record » (PNR) est également envisagée.

En tout état de cause, la question que pose le Défenseur des droits est celle du recrutement et du professionnalisme des agents qui se livreront à ces contrôles, à la fouille des bagages et, le cas échéant, à des palpations de sécurité. Lorsque ces dispositifs de contrôle ont été mis en œuvre dans les aéroports au début des années 2000, la Commission nationale de déontologie de la sécurité a été régulièrement saisie de réclamations mettant en cause le comportement de ces agents, passés de 3000 en 2001 à 8000 en 2015.

En effet, et pour conclure sur ce premier point, si le Défenseur des droits nourrit certaines inquiétudes quant aux conséquences du tout numérique – et il aura prochainement l'occasion de l'évoquer devant les rapporteurs du projet de loi pour une République Numérique – c'est assurément les comportements humains, ceux des personnels en charge de la sécurité qui, au quotidien, appellent sa vigilance. C'est en partant de ce point de vue qu'il s'est impliqué dans les travaux de la proposition de loi rapportée devant l'Assemblée nationale par M. Gilles Savary.

2. La proposition de loi relative à la prévention et à la lutte contre les atteintes graves à la sécurité publique, contre le terrorisme et contre la fraude dans les transports publics de voyageurs

Sur ce point, le Défenseur des droits a évoqué simplement ses principales réflexions, telles qu'elles ont été exprimées devant le rapporteur de cette proposition de loi à l'Assemblée nationale. Compte tenu des événements intervenus depuis, divers amendements sont venus proposer de la « durcir ». Cela ne modifie en rien les positions de principe prises par le Défenseur des droits.

En premier lieu, le Défenseur des droits a en effet relevé que ce texte poursuivait une pluralité d'objectifs distincts, comme le révèle la lecture de son exposé des motifs qui évoque successivement le sentiment d'insécurité, les incivilités, la délinquance, la fraude et les risques terroristes. Or, cette confusion des objectifs ne rend pas toujours aisée l'appréciation ou la portée des dispositions contenues dans le texte notamment au regard de la nécessité et de la proportionnalité des pouvoirs confiés aux agents.

En deuxième lieu, le Défenseur des droits a relevé qu'en attribuant des missions de sécurité publique à des agents privés de sécurité qui ne disposent pas de l'arsenal juridique garantissant l'exercice de la « force légitime » propre aux forces de l'ordre, ce dispositif, exorbitant du droit commun, soulevait des difficultés en termes de respect des libertés et de l'exigence de proportionnalité. Il en va ainsi des palpations de sécurité ou encore de l'inspection visuelle et de la fouille des bagages.

C'est pourquoi le Défenseur des droits soutient l'idée que les services de sécurité internes de la SNCF et de la RATP devraient être régis par le code de la sécurité intérieure (CSI) plutôt que par le code des transports. Les caractéristiques propres à ces deux établissements publics industriels et commerciaux qui emploient ces agents armés (armes de poing de petit calibre, bâtons de défense de type « tonfa », bombes lacrymogènes ...) ne sauraient justifier de l'application d'un droit exorbitant du droit commun applicable aux activités privées de sécurité tant en ce qui concerne les règles d'agrément, de contrôle que de déontologie applicables à la profession.

En troisième lieu, la proposition de loi prévoit d'attribuer de nouvelles compétences aux agents de la SUGE et du GPSR qui vont modifier considérablement l'exercice de leur profession et au-delà soulève la question de la relation agents/usagers, a fortiori s'ils sont habilités à intervenir régulièrement en civil comme le prévoit l'article 3 et de la légitimité qui pourra être accordée à des agents privés dans l'exercice de pouvoirs de contrainte.

C'est pourquoi le Défenseur des droits a recommandé que, pour accompagner ce changement, les entités concernées mettent en place des modes de recrutement rigoureux et des formations dispensées par des structures externes pour l'ensemble de leurs agents opérationnels, non seulement dans le cadre de l'intégration des nouveaux agents mais également en cycle continu avec un système d'évaluation et de contrôle transparent.

En quatrième et dernier lieu, si l'on veut bien se rappeler que les contrôleurs ont déjà la faculté de procéder à des recueils d'identité auprès des personnes démunies de titre de transport, on constatera que les trains et les métros vont devenir un terrain de contrôle renforcé, concernant l'identité, les palpations de sécurité ou la fouille des bagages.

Depuis sa création, et à travers les décisions qu'il a rendues et les réflexions qu'il a menées, le Défenseur des droits a constaté que les contrôles d'identité réalisés par les forces de l'ordre, vécus parfois comme discriminatoires, étaient sources de tensions et d'une dégradation de la relation entre les citoyens et les forces de l'ordre.

Il est important de souligner encore une fois que l'exercice de prérogatives prévues par la proposition de loi peuvent porter atteinte aux libertés fondamentales, notamment celles d'aller et de venir (contrôles d'identité, interpellations, interdictions d'accès...) ou à l'intégrité physique (palpations de sécurité). Ces interventions réalisées par les forces de l'ordre sont à l'origine d'incidents nombreux et parfois graves. Compte tenu du nombre très important de personnes susceptibles d'être contrôlées ou seulement concernées quotidiennement par ces nouvelles prérogatives dans les transports en Ile-de-France, il existe un risque très sérieux de multiplication des incidents, voire de troubles à l'ordre public qu'il convient de ne pas négliger.

En conséquence, et sans méconnaître la légitimité des préoccupations de sécurité portées par la proposition de loi, il paraît essentiel au Défenseur des droits de régler plus précisément les conditions d'exercice et de contrôle des mesures de contraintes susceptibles d'être mise en œuvre à l'encontre du public dans les emprises ferroviaires et les trains de la SNCF et de la RATP, afin d'éviter la création d'une nouvelle source de tensions dans les relations population/représentants de l'autorité.

Il conviendrait par conséquent de préciser les circonstances et les motifs des interventions ainsi que de prévoir les critères objectifs de sélection des passagers soumis à des actes coercitifs. Il conviendrait également de mettre en place un système de traçabilité des contrôles effectués par les agents afin de répondre à la nécessaire lisibilité de ces nouvelles missions de sécurité publique. Les modalités techniques de ce dispositif de traçabilité pourraient être déterminées dans le cadre d'une réflexion que le Défenseur des droits se propose de mener en y associant l'ensemble des acteurs concernés.