

**La Présidente**

SAINT-ETIENNE METROPOLE  
PRESIDENT DE SAINT-ETIENNE  
METROPOLE  
2 AV GRUNER  
42000 - SAINT ETIENNE

Paris, le **25 OCT. 2019**

**N/Réf. : MBO/DI191260**

**A rappeler dans toute correspondance**

**Lettre recommandée AR n°2C 099 155 9061 3**

Monsieur le Président,

Conformément à la décision n° 2019-064C du 22 mars 2019, la Commission nationale de l'informatique et des libertés a effectué, le 26 mars 2019, un contrôle sur pièces de la commune de Saint-Etienne et, le 12 juin 2019, une audition de représentants de la commune de Saint-Etienne et de Saint-Etienne Métropole.

Ces contrôles avaient pour objet de vérifier la conformité des traitements relatifs aux dispositifs de captation et d'analyse de sons dont la mise en œuvre est envisagée sur le territoire de la commune de Saint Etienne à la loi du 6 janvier 1978 modifiée, au règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 (ci-après « RGPD ») et aux dispositions prévues aux articles L. 251-1 et suivants du code de la sécurité intérieure.

Les constatations effectuées, ainsi que les compléments apportés par courrier électronique du 10 mai 2019 et par courrier du 15 juillet 2019, me conduisent à adresser un avertissement à Saint-Etienne Métropole en application de l'article 20-I de la loi du 6 janvier 1978 modifiée. En effet, les dispositifs de captation et d'analyse de sons de la voie publique que vous envisagez de mettre en œuvre sont susceptibles de violer les textes relatifs à la protection des données à caractère personnel.

### **1. Sur l'existence d'un traitement de données à caractère personnel**

Les caractéristiques matérielles des dispositifs de captation et d'analyse de sons dont la mise en œuvre est envisagée sur le territoire de la commune de Saint-Etienne permettent de capter, de manière indifférenciée, les sons émis sur la voie publique, y compris des sons de basse intensité tels que les sons de bombes aérosol, de bris de verre ou de crépitements. Les voix et conversations des personnes se situant dans la zone couverte sont ainsi susceptibles d'être captées par le dispositif envisagé.

Or la voix d'une personne constitue une donnée à caractère personnel au sens de l'article 4-1) du RGPD, qui définit cette notion comme « *toute information se rapportant à une personne physique identifiée ou identifiable (ci-après dénommée « personne concernée »); est réputée être une « personne physique identifiable » une personne physique qui peut être identifiée, directement ou indirectement, notamment par référence à un identifiant, tel qu'un nom, un numéro d'identification, des données de localisation, un identifiant en ligne, ou à un ou plusieurs éléments spécifiques propres à son identité physique, physiologique, génétique, psychique, économique, culturelle ou sociale* ».

— RÉPUBLIQUE FRANÇAISE —

3 Place de Fontenoy, TSA 80715 - 75334 PARIS CEDEX 07 - 01 53 73 22 22 - [www.cnil.fr](http://www.cnil.fr)

1

Si les dispositifs de captation et d'analyse des sons ne permettent pas d'identifier directement les personnes, leur association avec le système de vidéoprotection existant peut permettre *in fine* cette identification. En effet, ainsi que la délégation en a été informée, la détection d'un son relevant d'une des catégories de sons visées déclenche l'envoi d'une alerte aux opérateurs de vidéoprotection du centre de supervision urbaine qui pourront orienter les caméras de vidéoprotection vers la zone concernée et être ainsi en mesure d'identifier ainsi la source et l'auteur du son détecté.

Par ailleurs, je relève que ces voix et conversations feront l'objet d'un « traitement » au sens de l'article 4-2) du RGPD, dans la mesure où elles feront l'objet d'une collecte puis d'une analyse afin d'évaluer, par le biais d'un algorithme, la nature des sons captés et leur correspondance ou non avec l'un des modèles préenregistrés dans la mémoire du nano-ordinateur embarqué dans le boîtier. A toutes fins utiles, je vous rappelle que la simple collecte d'une donnée à caractère personnel constitue un traitement au sens des textes précités, y compris en l'absence d'enregistrement. Le fait que ces données soient effacées ou anonymisées, même à très bref délai, ne remet pas en cause cette qualification.

Il résulte de ces éléments que les traitements relatifs aux dispositifs de captation et d'analyse de sons dont la mise en œuvre est envisagée constituent des traitements de données à caractère personnel.

## **2. Sur l'application d'un cadre légal unique aux opérations de traitements envisagées**

La délégation a été informée lors de l'audition du 12 juin 2019 que le « *traitement* [relatif aux dispositifs de captation et d'analyse de sons] *est couvert a priori par la RGPD et s'appuie sur le fondement de l'intérêt légitime dans le cadre de la phase de recherche et développement* ». Il apparaît ainsi que vous opérez une distinction entre une première phase expérimentale de « *recherche et développement* » et une seconde phase de déploiement pérenne.

A cet égard, il apparaît que le traitement envisagé ne se borne pas uniquement à tester la technologie de captation et d'analyse des sons de l'espace public. Il peut, en outre, avoir des conséquences opérationnelles concrètes (déclenchement d'interventions) dès cette phase expérimentale.

En effet, il ressort des constatations et des informations recueillies que l'expérimentation envisagée « *aura pour but de tester de manière opérationnelle les dispositifs* »<sup>1</sup>, qu'une grille d'analyse sera communiquée aux policiers municipaux « *pour leur permettre d'évaluer la qualité des alertes remontées par le dispositif en phase expérimentale* »<sup>2</sup> et que, « *à la fin de l'expérimentation, une analyse globale aura lieu concernant l'amélioration ou non des temps de levée de doute et d'intervention* »<sup>3</sup>.

Ainsi, je relève, d'une part, que, dès la phase expérimentale, c'est l'ensemble de la chaîne d'intervention déclenchée par la détection d'un son qui sera mise en œuvre afin d'éprouver celle-ci et d'analyser l'impact du dispositif sur cette chaîne et, d'autre part, que le dispositif envisagé produira en phase expérimentale les mêmes effets qu'en phase pérenne en ce qui concerne le déclenchement de la chaîne d'intervention pilotée par le centre de surveillance urbaine de la ville de Saint-Etienne.

Dès lors, il apparaît que la phase dite « expérimentale » et la phase de déploiement pérenne, qui ne se distinguent que par le nombre de capteurs déployés et le caractère temporaire ou non de leur installation, doivent être soumises au même régime juridique.

---

<sup>1</sup> Procès-verbal d'audition du 12 juin 2019

<sup>2</sup> *ibid.*

<sup>3</sup> *ibid.*

### 3. Sur le régime juridique applicable au dispositif projeté

**En premier lieu**, le dispositif de captation et d'analyse des sons ne relève pas des dispositions prévues par le code de la sécurité intérieure concernant les dispositifs de vidéoprotection et les caméras mobiles équipant les forces de l'ordre et certains services de sécurité ou d'urgence (art. L.241-1 et suivants du code de la sécurité intérieure).

En effet, d'une part, les dispositions du code de la sécurité intérieure relatives à la vidéoprotection ne prévoient que des enregistrements visuels, sans possibilité de captation du son. D'autre part, s'agissant des caméras individuelles permettant également un enregistrement sonore, le code de la sécurité intérieure n'autorise le recours aux enregistrements que lorsque se produit ou est susceptible de se produire un incident, eu égard aux circonstances de l'intervention ou au comportement des personnes concernées. Ce cas de figure diffère du dispositif que vous souhaitez utiliser, lequel implique une captation continue, systématique et indifférenciée des sons.

**En second lieu**, la délégation a été informée que la finalité des traitements projetés est « l'amélioration de la qualité de vie des citoyens en accélérant et facilitant l'intervention des pompiers, du SAMU et de la police municipale »<sup>4</sup> et que « ce traitement est couvert a priori par le RGPD »<sup>5</sup>. En outre, vous avez précisé lors d'une réunion publique dont vous avez communiqué une retranscription à la délégation que « le dispositif de capteurs sonores [est] destiné à améliorer la tranquillité publique »<sup>6</sup>.

Si de telles finalités sont susceptibles de faire relever le traitement envisagé du champ d'application du RGPD, j'attire cependant votre attention sur le fait que celui-ci ne saurait se fonder sur la base légale de l'intérêt légitime du responsable de traitement, évoquée lors de l'audition du 12 juin 2019. Le dernier alinéa de l'article 6-1. du RGPD prévoit en effet que cette base légale ne s'applique pas au traitement effectué par les autorités publiques dans l'exécution de leurs missions.

Le traitement envisagé pourrait en revanche relever de la base légale visée au e) du même article 6-1. du RGPD, à savoir l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable de traitement. La répression des atteintes à la tranquillité publique figure en effet parmi les missions de la police municipale prévues à l'article L.2212-2 du code général des collectivités territoriales. Par ailleurs, il est exact qu'une partie des interventions relevant de la notion de « tranquillité publique » sont susceptibles d'entrer dans le champ du RGPD.

Cependant, indépendamment des finalités que vous invoquez à ce stade, il ne saurait être exclu que le dispositif envisagé puisse relever, non pas seulement du RGPD, mais aussi du champ de la directive « police justice » du 27 avril 2016 et des textes pris pour sa transposition (articles 87 et suivants de la loi du 6 janvier 1978).

Ce cadre juridique spécifique « police justice » s'applique en effet aux traitements de données personnelles qui, d'une part, ont pour finalité la prévention et la détection des infractions pénales et, d'autre part, sont mis en œuvre par une « autorité compétente » en la matière.

Or, les catégories de sons dont la détection est prévue peuvent renvoyer à des infractions, volontaires ou involontaires, de nature contraventionnelle ou délictuelle, voire criminelle dans le cas de coups de feu.

---

<sup>4</sup> Procès-verbal d'audition du 12 juin 2019

<sup>6</sup> *ibid.*

<sup>6</sup> Pièce n°1 communiquée le 7 juin 2019 (retranscription de la réunion publique)

En outre, le dispositif de captation et d'analyse de sons est intégré à la chaîne d'intervention globale pilotée, aux côtés de la vidéoprotection, par les policiers municipaux du centre de surveillance urbaine de la ville de Saint-Etienne, lesquels ont notamment pour mission de constater les infractions à la loi pénale et de recueillir tous les renseignements en vue de découvrir les auteurs de ces infractions.

Par ailleurs, le maire peut être considéré comme ayant la qualité d'« autorité compétente » au sens de l'article 87 de la loi du 6 janvier 1978 modifiée, en ce qu'il dispose de l'exercice de l'autorité publique et de prérogatives de puissance publique dans l'exercice de ses missions de police municipale. Ces dernières recouvrent en outre, aux termes mêmes de l'article L. 511-1 du code de la sécurité intérieure, des objectifs de « sécurité publique » au-delà de la simple « tranquillité publique ». Au demeurant, dans certains cas, les opérations de police municipale peuvent se rattacher à l'activité de police judiciaire.

#### **4. Sur la nécessité d'un encadrement législatif**

Quel que soit le régime juridique applicable, il apparaît en tout état de cause que, compte tenu des risques qu'il induit pour les libertés, le recours au dispositif de captation et d'analyse des sons de l'espace public ne saurait trouver un fondement suffisant dans les dispositions législatives d'ordre général de la loi du 6 janvier 1978, ou dans le seul pouvoir réglementaire de la commune de Saint Etienne ou de Saint-Etienne Métropole. Seule une loi spécifique, adaptée aux caractéristiques techniques et aux enjeux en question, serait de nature à fournir un encadrement adéquat aux traitements envisagés, au titre des « garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques » mentionnée à l'article 34 de la Constitution.

En effet, **en premier lieu**, le dispositif de captation et d'analyse de sons de l'espace public dont la mise en œuvre est envisagée, en ce qu'il repose sur une captation continue, systématique et indifférenciée des sons dans l'espace public et peut dès lors capter des conversations privées, apparaît comporter des risques substantiels pour les libertés individuelles, notamment le droit au respect à la vie privée consacré par l'article 2 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen et par l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme.

**En deuxième lieu**, le couplage, même non automatisé, avec le dispositif de vidéoprotection – qui, pour sa part, avait justifié une intervention spécifique du législateur - conduit à renforcer l'intrusivité du système et le niveau de surveillance dont fait l'objet la population vivant, circulant ou travaillant dans la zone concernée. Ce risque d'atteinte au droit au respect à la vie privée est d'autant plus important qu'aucune garantie technique ou juridique ne permet de prévenir, de manière suffisante, une écoute en direct des sons ou un enregistrement de ceux-ci.

**En troisième lieu**, en ce qui concerne plus spécifiquement l'atteinte au droit à la protection des données à caractère personnel, le traitement de captation et d'analyse des sons dont la mise en œuvre est envisagée est susceptible de porter sur des catégories de données à caractère personnel relevant de l'article 9 du RGPD et de l'article 6 de la loi du 6 janvier 1978 modifiée (données dites « sensibles »), telles que les opinions politiques, les convictions religieuses et les données concernant la santé, la vie sexuelle ou l'orientation sexuelle de personnes physiques.

Le traitement de telles données est susceptible de constituer une ingérence grave dans l'exercice des libertés et des droits fondamentaux, ce qui explique qu'elles bénéficient d'une protection spécifique.

En effet, si le traitement de données à caractère personnel de captation et d'analyse des sons devait être considéré comme relevant des dispositions du RGPD, les dispositions de l'article 9-2 g) de ce texte interdisent le traitement des données dites « sensibles », sauf lorsque ce traitement est nécessaire pour des motifs d'intérêt public important, sur la base du droit de l'Union ou du droit d'un Etat membre qui doit être proportionné à l'objectif poursuivi, respecter l'essence du droit à la protection des données et prévoir des mesures appropriées et spécifiques pour la sauvegarde des droits fondamentaux et des intérêts des personnes concernées.

De même, s'il était considéré que le traitement relève des dispositions de la loi du 6 janvier 1978 modifiée transposant la directive « Police Justice », les articles 88 et 89 de cette loi prévoient que le traitement de telles données n'est possible qu'en cas de nécessité absolue et doit être autorisé par une disposition législative ou réglementaire, *a minima*, un décret en Conseil d'Etat pris après avis motivé et publié de la Commission conformément au II de l'article 31 de la loi du 6 janvier 1978 modifiée.

**En quatrième lieu**, la délégation a été informée « *qu'il n'est pas possible de s'opposer au traitement* »<sup>7</sup>. Le dispositif envisagé prive ainsi les personnes d'un droit essentiel de la protection des données, le droit de toute personne à s'opposer au traitement de ses données à caractère personnel, consacré tant par l'article 21 du RGPD que par l'article 110 de la loi du 6 janvier 1978 modifiée.

A cet égard, j'appelle votre attention sur le fait que l'article 23 du RGPD prévoit que toute limitation des droits des personnes, en l'espèce de leur droit d'opposition, doit être prévu par le droit de l'Union ou le droit de l'Etat membre, qui doit alors comporter des dispositions spécifiques.

Je vous précise également que si le traitement devait relever des dispositions de la loi « Informatique et Libertés » transposant la directive « Police Justice », l'article 110 précité dispose en son premier alinéa que « *toute personne physique a le droit de s'opposer, pour des motifs légitimes, à ce que des données à caractère personnel le concernant fasse l'objet d'un traitement* ».

**En cinquième et dernier lieu**, le dispositif envisagé a nécessairement pour effet d'intervenir dans le champ d'autres droits fondamentaux des citoyens, et plus particulièrement dans celui de l'exercice de leurs libertés d'expression, de réunion, de manifestation, d'association et d'aller et venir. Les personnes concernées peuvent être amenées à altérer leur comportement par exemple en censurant eux-mêmes leurs propos tenus sur la voie publique ou encore en modifiant leurs déplacements, voire leur résidence ou leur lieu de travail, pour éviter les zones d'installation des capteurs sonores.

Pour ces différentes raisons, une base législative spécifique apparaît nécessaire avant toute mise en œuvre opérationnelle, expérimentale ou non. J'ai bien relevé la portée selon vous limitée du dispositif projeté – absence d'enregistrement, absence des conversations entre personnes en tant que telles parmi les événements sélectionnés – et les garanties que vous proposiez d'apporter à la mise en œuvre du dispositif pour atténuer l'impact sur les personnes. Le dispositif n'en constitue pas moins une captation indifférenciée et généralisée de sons dans l'espace public : son principe, sa portée et les garanties dont il doit être assorti supposent, en raison de sa nature même, une intervention préalable du législateur.

Ainsi, quel que soit le régime juridique applicable (RGPD ou loi « Informatique et Libertés »), je vous avertis, en application de l'article 20-I de la loi du 6 janvier 1978, qu'à défaut d'un cadre légal spécifique et adapté permettant d'assurer la conciliation entre, d'une part, les objectifs légitimes poursuivis par le dispositifs en termes de tranquillité et de sécurité publique, et, d'autre part, le respect des droits et libertés constitutionnellement protégés, le traitement de données à caractère personnel en question ne saurait être mis en œuvre de façon licite.

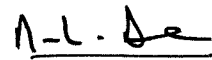
---

<sup>7</sup> Procès-verbal d'audition du 12 juin 2019

Vous pouvez formuler un recours contre cette décision d'avertissement en saisissant le Conseil d'Etat dans un délai de deux mois à compter de la notification du présent courrier.

Mes services (Maxime BLANCHOT, juriste au service des contrôles, [mblanchot@cnil.fr](mailto:mblanchot@cnil.fr) – 0153732285) se tiennent à disposition des vôtres pour toute information complémentaire.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes salutations distinguées.



Marie-Laure DENIS

Copie adressée à Madame Linda ABDECHAKOUR, déléguée à la protection des données.