

Consultation publique sur le projet de position de la CNIL relatif aux conditions de déploiement des caméras dites « intelligentes » ou « augmentées » dans les espaces publics

Synthèse des contributions de la consultation publique et réponses de la CNIL

Juillet 2022

Le 14 janvier 2022, la CNIL a lancé une consultation publique sur son projet de position relatif aux conditions de déploiement des caméras « augmentées » dans les espaces publics. Les contributions ont nourri les travaux de la CNIL en vue de publication de la version définitive de sa position.

Synthèse des contributions de la consultation publique sur le projet de position relatif aux conditions de déploiement des caméras « augmentées » dans les espaces publics

Cette consultation publique a fait l'objet de nombreuses contributions, tant du grand public que d'organismes privés et publics, tous concernés par les travaux de la CNIL sur le sujet des caméras « augmentées ». La CNIL propose ici une synthèse des contributions les plus récurrentes et apporte quelques éléments de réponse à celles-ci.

À propos de la consultation publique de la CNIL sur son projet de position relatif aux caméras « augmentées »

Les dispositifs de vidéo dite « augmentée » sont constitués de logiciels de traitements automatisés d'images couplés à des caméras. Ils permettent d'extraire diverses informations à partir des flux vidéo qui en sont issus. Ils sont susceptibles d'être utilisés par tout type d'acteurs, publics comme privés, en particulier dans la rue ou des lieux ouverts au public pour satisfaire des objectifs divers tels que l'amélioration de la sécurité des personnes ou des biens, l'analyse de la fréquentation d'un lieu ou encore des opérations de publicité.

La CNIL a constaté ces dernières années une augmentation significative du recours à ces dispositifs dans les lieux ouverts au public.

Compte tenu de l'ensemble des enjeux attachés au déploiement de ces dispositifs et afin d'accompagner leur déploiement dans le respect des droits des personnes, la CNIL estime nécessaire que l'ensemble des parties prenantes ait l'opportunité de s'exprimer et de faire valoir ses besoins, ses analyses et ses alertes en la matière.

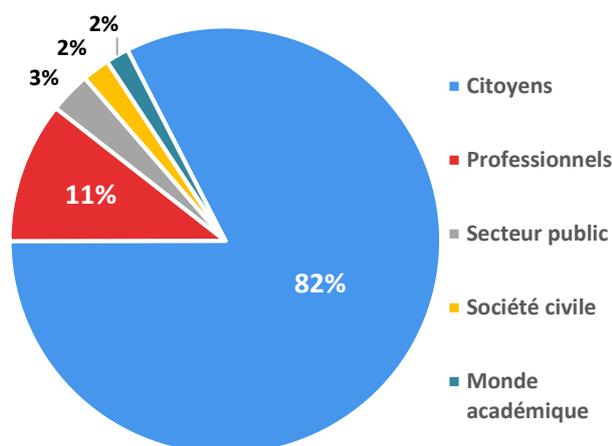
Elle a donc exposé sa compréhension, ses réflexions et ses analyses sur le sujet d'un point de vue éthique, technique et juridique et a soumis ce projet de position à une consultation publique du 14 janvier au 11 mars 2022, en vue de la préparation de la version définitive de sa position.

Quelques chiffres

La CNIL note une vaste mobilisation sur le sujet des caméras « augmentées », puisque plus de 450 contributions ont été adressées à la CNIL, par des contributeurs aux profils très variés :

- **240 citoyens** ont participé à la consultation publique. En outre, la CNIL a reçu, par l'intermédiaire de l'association « la Quadrature du Net », 175 contributions de citoyens à une enquête qu'elle a réalisée sur le sujet des caméras « augmentées » ;
- **31 professionnels** dont :
 - 17 entreprises développant des dispositifs de vidéo « augmentée » ;
 - 8 associations ou fédérations représentatives du secteur ;
 - 6 organismes utilisateurs de caméras augmentées ou souhaitant y recourir.
- **9 contributions du secteur public** dont :
 - 4 institutions ;

Qui a contribué ?



- 5 municipalités.
- **6 contributions d'acteurs de la société civile** avec la contribution de plusieurs associations de défense des libertés et cercles de réflexion.
- **5 contributions du monde académique.**

Ces contributions ont permis à la CNIL :

- De faire évoluer, sur le fond et la forme, son projet de position afin d'y apporter certaines clarifications et de consolider certaines réflexions et analyses ;
- D'apporter des réponses, dans la synthèse ci-dessous aux préoccupations les plus fréquemment partagées par les contributeurs.

Sur le champ d'application de la position de la CNIL

Synthèse des contributions préconisant l'élargissement du périmètre de la position

Certains contributeurs se sont interrogés sur l'opportunité d'élargir le périmètre de la position de la CNIL notamment pour y inclure les traitements algorithmiques mis en œuvre à des fins de recherche et de développement, la constitution et l'utilisation de jeux de données préconstitués pour l'entraînement et le développement des algorithmes d'intelligence artificielle, et l'utilisation d'algorithmes sur des flux vidéo en temps différé.

Éléments de réponse de la CNIL

De telles demandes font écho à un besoin fort de clarification du régime applicable en matière d'intelligence artificielle (IA). Si la question de la vidéo dite "intelligente" repose, pour partie, sur l'utilisation de l'IA, elle ne saurait totalement se confondre avec elle : les caméras augmentées posent des problématiques spécifiques sur lesquelles la CNIL a souhaité se concentrer.

Afin d'apporter un éclairage sur les enjeux de l'intelligence artificielle liés à la protection de la vie privée et d'accompagner les professionnels dans leur mise en conformité, la CNIL a publié un ensemble de ressources dédiées et poursuit ses travaux en la matière. (voir à cet égard la page dédiée sur le site de la CNIL « [IA : comment être en conformité avec le RGPD](#) »).

Synthèse des contributions considérant certains traitements comme exclus du champ de la position de la CNIL

Certains contributeurs ont considéré que devraient être exclus du champ de sa réflexion les dispositifs de vidéo « augmentée » qui ne traitent des données personnelles qu'à titre incident (par ex. : surveillance de lieux ou d'infrastructures interdites d'accès au public, détection de feux de forêt, de chiens errants, de dépôt sauvage d'ordures etc.).

Éléments de réponse de la CNIL

Certaines caméras « augmentées » peuvent être utilisées sans mettre nécessairement en œuvre de traitement de données personnelles (par exemple, un système d'analyse de pièces de monnaie sur un tapis roulant) et ne relèvent alors pas de la compétence de la CNIL.

Toutefois, dès lors que les caméras « augmentées » collectent des données personnelles, notamment des images permettant d'identifier des personnes, même lorsque cette captation n'est pas la finalité principale du traitement et n'a lieu qu'à titre incident, la réglementation applicable en matière de traitement de données personnelles peut trouver à s'appliquer.

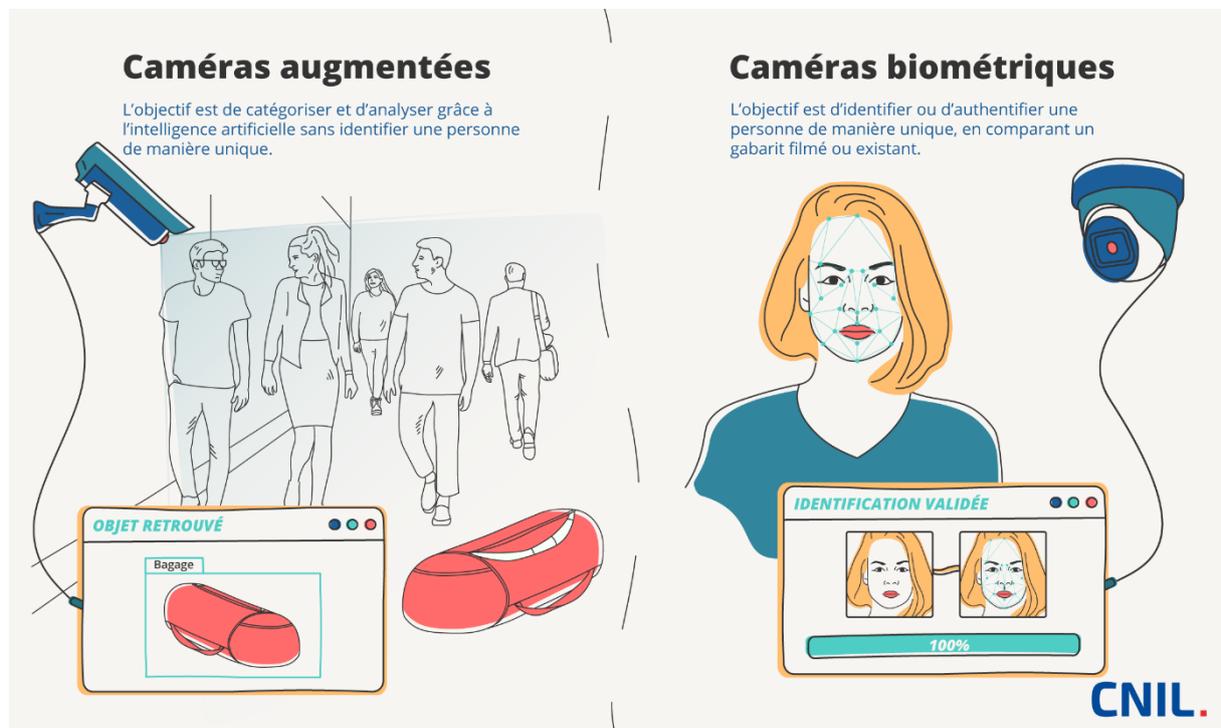
Synthèse des contributions sur la différence entre traitement de données « biométriques » et traitement de données par caméras « augmentées »

Certains contributeurs ont fait part de leur incompréhension quant à l'exclusion des traitements de données biométriques du périmètre de la position de la CNIL dans la mesure où, selon eux, certains

dispositifs de vidéo « augmentée » procéderaient à des traitements biométriques en analysant les caractéristiques physiques ou physiologiques des personnes.

Éléments de réponse de la CNIL

La CNIL a estimé utile de préciser, au sein de sa position définitive, la distinction entre ces deux types de dispositifs « biométriques ». Elle a également publié l'infographie ci-dessous pour illustrer cette distinction.



En synthèse, les dispositifs de vidéo « augmentée » et les dispositifs biométriques entrent dans la catégorie des dispositifs d'intelligence artificielle. Toutefois, un dispositif de reconnaissance biométrique réunira toujours, à la différence des dispositifs de vidéo « augmentée », deux critères :

- il s'agit d'un traitement fondé sur l'analyse des caractéristiques physiques, physiologiques ou comportementales des personnes ;
- qui a pour finalité l'identification unique des personnes.

Les dispositifs de reconnaissance biométrique, notamment de reconnaissance faciale, [font l'objet d'un encadrement spécifique en ce qu'ils relèvent des traitements de données sensibles prévus à l'article 9 du RGPD.](#)

Sur les risques pour les droits et libertés des personnes

Synthèse des contributions

Certains contributeurs ont largement insisté sur les enjeux éthiques et de libertés fondamentales associés à la question du déploiement des dispositifs de vidéo « augmentée ». Ils invoquaient notamment les risques :

- d'**atteintes à l'exercice des libertés individuelles** dans l'espace public (liberté d'aller et venir, de se rassembler, de manifester, etc.) ;
- de **biais et d'erreurs des algorithmes** et le fait que la complexité des comportements humains ne peut être standardisée (qu'est-ce qu'un comportement « normal » ou « anormal » ? Qui définit ce qu'est un comportement « anormal » sur la voie publique et avec quelle légitimité ? Etc.) ;
- de **discrimination**, les dispositifs pouvant porter plus particulièrement préjudice à certaines populations qui y seraient plus exposées (car plus présentes dans la rue par exemple).

Certains contributeurs s'interrogeaient également sur l'efficacité de recourir à des caméras « augmentées » pour répondre aux enjeux de sécurité publique.

Éléments de réponse de la CNIL

Le recours aux technologies de vidéo « augmentée » peut, selon les usages, présenter des risques parce que ces technologies peuvent cibler les caractéristiques des individus qui peuvent les exposer à des discriminations (identité de genre, apparence physique, âge, etc.). De plus, les algorithmes d'analyse automatique d'images ne sont pas exempts d'erreurs et peuvent contenir des biais qui pourraient avoir un impact important sur les personnes.

S'appuyant notamment sur ce constat, la CNIL réaffirme dans sa position l'importance de la prise en compte des risques pour les droits et libertés des personnes, en concluant par l'importance, avant tout déploiement généralisé des dispositifs de vidéo « augmentée », de mener une réflexion éthique et politique sur le sujet, au-delà de ce qui est techniquement faisable. La CNIL insiste sur la nécessité d'évaluer l'efficacité du dispositif avant tout déploiement. En d'autres termes, le déploiement de dispositifs de caméras « augmentées » ne pourra se faire sur la seule justification de considérations économiques et devra notamment faire l'objet d'une évaluation rigoureuse de leur utilité et de leurs performances techniques et opérationnelles.

Sur le recours à une loi pour certains dispositifs

Synthèse des contributions

Quelques contributeurs contestent tant la nécessité que l'opportunité d'un encadrement législatif spécifique pour régir certains dispositifs de vidéo « augmentée ».

Certains ont estimé que la réglementation existante est suffisante pour encadrer les dispositifs de caméras « augmentée ». D'autres avancent la compatibilité entre les finalités poursuivies par la captation d'images (telle que prévues et encadrées par le code de la sécurité intérieure) et celles poursuivies par leur analyse automatisée. D'autres, encore, estiment qu'une nouvelle loi pourrait venir diminuer les compétences de la CNIL sur le sujet.

A contrario, quelques contributeurs plaident pour élargir le champ d'un encadrement législatif spécifique au-delà des seuls dispositifs « police-justice ».

Éléments de réponse de la CNIL

L'analyse de la CNIL sur la nécessité d'une loi préalable au déploiement des dispositifs « police-justice » repose sur l'interprétation de l'article 34 de la constitution au titre duquel « *la loi fixe les règles concernant les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques (...)* ». Ici, comme le souligne la CNIL, le développement des caméras « augmentées » fait incontestablement peser des risques pour les libertés individuelles et collectives des personnes dans les espaces publics. Réglementer les utilisations possibles de ces caméras relève ainsi, selon la CNIL, du parlement ; le processus législatif permettrait au surplus la tenue d'un débat démocratique sur ce sujet, que la CNIL appelle de ses vœux depuis des années maintenant.

Cette interprétation est confortée par un récent rapport du sénat [portant sur la reconnaissance faciale et ses risques au regard de la protection des libertés individuelles](#) qui relève que « *l'application de l'intelligence artificielle aux images issues de la vidéoprotection constitue un changement d'échelle dans l'exploitation de la vidéoprotection" ce qui, étant susceptible de porter atteintes aux libertés individuelles, nécessite une base législative explicite.* »

Enfin, certains dispositifs déployés pour d'autres cas d'usages (par exemple la lutte contre le vol ou encore certains usages commerciaux intrusifs) pourraient également nécessiter une autorisation et un encadrement spécifique de nature législative.

Sur les conditions de nécessité et de proportionnalité

Synthèse des contributions

Certains contributeurs ont insisté sur le caractère central, dans l'analyse de la légalité des dispositifs, des conditions de nécessité et de proportionnalité. Ainsi, de nombreux particuliers perçoivent les caméras « augmentées » comme des outils inadaptés et/ou disproportionnés pour répondre aux finalités qu'ils visent (notamment celles déployées pour répondre à des enjeux de sécurité publique).

D'autres, au contraire, estimaient que la proportionnalité de dispositifs de caméras « augmentées » est avérée dans le cadre, par exemple, de la détection d'une personne sortant une arme à feu, de la lutte contre le vol ou les incivilités, etc.).

Enfin, certains contributeurs sollicitaient la mise à disposition, par la CNIL, d'une liste de critères précis à prendre en compte pour assurer le respect de ces principes.

Éléments de réponse de la CNIL

La CNIL rappelle dans sa position le caractère central et préliminaire de l'analyse, adaptée à la base légale retenue, de la nécessité et de la proportionnalité des dispositifs. Une telle analyse devra être faite au cas par cas pour chaque dispositif.

Le RGPD rappelle qu'une [AIPD](#) doit contenir « une évaluation de la nécessité et de la proportionnalité des opérations de traitement au regard des finalités ». La plupart des cas d'usage de dispositif de vidéo « augmentée » nécessiteront la réalisation préalable d'une AIPD et, ainsi, la démonstration de leur nécessité et de leur proportionnalité.

La condition de nécessité doit être évaluée et justifiée à deux égards :

- la nécessité du traitement est exigée pour toutes les bases légales prévues à l'article 6 du RGPD (intérêt légitime, contrat, mission d'intérêt public, etc.), à l'exception du consentement ne mentionnant pas expressément la condition de nécessité ; et
- de manière générale, les données traitées doivent être limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées en vertu du RGPD (principe de minimisation).

L'analyse de la proportionnalité peut varier en fonction de la base légale mais, en tout état de cause, un dispositif qui causerait une atteinte disproportionnée aux droits et libertés des personnes sera toujours illicite.

En tout état de cause, pour évaluer un dispositif il conviendra de tenir compte de respect du principe de protection des données dès la conception « *privacy by design* » (information des personnes, minimisation des données etc.)

Sur l'exclusion de la base légale de l'intérêt légitime pour certains traitements particulièrement intrusifs

Synthèse des contributions

Certaines contributions soulignent que l'exclusion, posée dans le projet de position, du recours à la base légale de « l'intérêt légitime » pour certains dispositifs (ceux qui analysent le comportement notamment sur la base de la détection des gestes et des interactions) a un objet très voire trop large et incertain. Les contributions en question mettent en avant le fait que la notion de « comportement » peut englober un très grand nombre de cas d'usage, voire tous ceux qui se basent sur une analyse des personnes et peut notamment concerner les cas de détection de malaise ou de bagages abandonnés.

Éléments de réponse de la CNIL

Certaines analyses de comportements, en raison de leur intrusivité, ne peuvent en principe pas reposer sur l'intérêt légitime.

Pour permettre de mieux comprendre les cas dans lesquels une disproportion manifeste du traitement rendra particulièrement difficile la mobilisation de la base légale de l'intérêt légitime, la CNIL rappelle la grille d'analyse générale applicable au recours à l'intérêt légitime soit :

- la légitimité de l'intérêt poursuivi par le responsable du traitement ;
- la nécessité du traitement de données envisagé pour répondre à cet intérêt légitime ;

- l'absence d'atteinte aux intérêts et droits des personnes concernées compte tenu de leurs attentes raisonnables à l'égard de ce traitement.

Par exemple, des dispositifs qui analysent des personnes en détectant leurs gestes, interactions avec un objet ou expressions du visage, pour en déduire les émotions et/ou l'humeur des personnes pourraient difficilement répondre aux critères pour fonder le traitement sur l'intérêt légitime.

Sur le droit d'opposition

Synthèse des contributions

De nombreux contributeurs se sont réagi sur la position de la CNIL qui considère qu'il convient, pour certains traitements, d'offrir une modalité effective d'opposition en amont, à savoir avant la captation des images.

Selon eux, la position de la CNIL sur l'exigence d'un droit d'opposition à priori dépasse ce que le RGPD exige. Leurs remarques s'articulent autour de plusieurs axes :

- sur le caractère relatif du droit d'opposition : les contributeurs considèrent que l'exigence d'une modalité effective d'opposition avant tout déploiement des dispositifs confère un caractère absolu au droit d'opposition ;
- sur la temporalité du droit d'opposition : le RGPD n'imposerait aucune temporalité en indiquant que ce droit doit pouvoir s'exercer « *à tout moment* » ;
- sur les modalités de mise en œuvre du droit d'opposition : les contributeurs soutiennent qu'aucune modalité pour l'exercice de ce droit n'est imposée par les textes et qu'il existe des modalités effectives d'exercice de ce droit simples et efficaces (chemins alternatifs, QR codes à scanner, etc.).

Éléments de réponse de la CNIL

La CNIL considère que, dans le contexte particulier du déploiement de caméras « augmentées » dans des espaces recevant du public, l'exercice du droit d'opposition peut se heurter à des difficultés pratiques (captation automatique et en temps réel des images dès l'entrée dans la zone sans possibilité d'échapper au traitement, traitement parfois réalisé sur un très court laps de temps avec une suppression quasi immédiate des images).

À cet égard, la possibilité d'exercer le droit d'opposition en amont de la captation des images permet d'**assurer l'effectivité de ce droit**, notamment en facilitant l'exercice.

De plus, dans le cadre de ses travaux, la commission a eu l'occasion d'analyser plusieurs modalités de droit d'opposition en matière de vidéo « augmentée » :

- manifestation de son opposition par un « non » de la tête ou tout autre mouvement corporel significatif ;
- se placer quelques secondes dans une zone délimitée au sol aux entrées d'un espace pour manifester son opposition. Le dispositif reconnaît les vêtements portés par la personne pour l'exclure ;
- revêtir une chasuble ou tout autre vêtement pour indiquer que l'on s'oppose au traitement vidéo.

De telles modalités n'apparaissent pas, à ce stade, en mesure d'assurer l'effectivité du droit d'opposition, particulièrement si les dispositifs de ce type se multiplient à l'avenir. En effet, ces solutions :

- sont peu praticables dans les faits et difficilement généralisables ;
- contraignent les individus à afficher publiquement leur opposition au traitement ;
- sont, pour certaines, peu efficaces (pour les modalités impliquant un vêtement, si la personne enlève ou rajoute un vêtement son opposition n'est plus effective) ;
- impliquent, pour certaines, la mise en œuvre d'un traitement de données supplémentaires potentiellement plus intrusif (détection d'un vêtement par exemple et suivi de celui-ci)
- peuvent faire porter une charge trop importante sur la personne.

Pour toutes ces raisons, la CNIL estime que la mise en œuvre de dispositifs de caméras augmentées conduit, dans la plupart des cas, à exclure de facto le droit d'opposition des personnes, ce qui n'est juridiquement possible qu'avec un texte à minima de nature réglementaire (art. 23 du RGPD).

Sur le champ des traitements de données à des fins statistiques

Synthèse des contributions

Le projet soumis consultation publique contenait des critères d'appréciation de la finalité statistique qui ont fait l'objet de nombreuses réactions. Des contributeurs ont contesté l'exigence d'un délai entre la captation des données et les éventuelles mesures ou décisions prises par le responsable de traitement sur la base des statistiques obtenues : la condition de délai conduirait à l'impossibilité de qualifier de statistique un certain nombre de traitements d'exploitation d'informations générales et d'alertes en temps réel.

Éléments de réponse de la CNIL

La notion de traitement poursuivant une finalité statistique n'est pas définie dans le RGPD. Seul un considérant précise cette notion en indiquant qu'un tel traitement implique le caractère anonyme des résultats statistiques et l'absence d'utilisation des données personnelles ou des résultats statistiques à l'appui de « *décision ou mesure concernant une personne physique en particulier* ».

Dans sa position définitive, la CNIL a redéfini plus précisément les critères permettant de considérer qu'un traitement réalisé via caméras « augmentées » peut constituer un traitement de données à des fins statistiques. Ainsi, le traitement n'a une finalité statistique que s'il tend à la production de données agrégées pour elles-mêmes sans conséquence opérationnelle directe : le traitement doit avoir pour unique objet le calcul des données, leur affichage ou publication, leur éventuel partage ou communication.

Dans tous les cas, la CNIL insiste sur le fait que, même s'il ne s'agit que de produire une information agrégée et statistique, le fait de construire cet indicateur par des images filmées dans des lieux publics n'est pas anodin. De telles « statistiques » ne pourront être réalisées que de manière licite et pour des finalités légitimes. En particulier, tout traitement « statistique » devra faire l'objet d'une analyse de licéité, de nécessité et de proportionnalité.



Documents de référence

- [La loi Informatique et Libertés](#)
- [Le RGPD](#)
- [Position de la CNIL relative aux conditions de déploiement des caméras dites « intelligentes » ou « augmentées » dans les espaces publics](#)
- [Le site web de la CNIL](#)