

**Contribution de la Défenseure des droits aux travaux du comité d'évaluation
de l'expérimentation des traitements algorithmiques d'images collectées au
moyen de systèmes de vidéoprotection et de caméras installées sur des
aéronefs**

Décembre 2024

C'est au regard de plusieurs de ses compétences que la Défenseure des droits a souhaité contribuer aux travaux du comité en charge de l'évaluation du dispositif autorisé à titre expérimental par l'article 10 de la loi n° 2023-380 du 19 mai 2023 relative aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et portant diverses autres dispositions.

L'institution du Défenseur des droits est en effet notamment chargé :

- « 1° De défendre les droits et libertés dans le cadre des relations avec les administrations de l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics et les organismes investis d'une mission de service public ;*
- 2° De défendre et de promouvoir l'intérêt supérieur et les droits de l'enfant consacrés par la loi ou par un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France ;*
- 3° De lutter contre les discriminations, directes ou indirectes, prohibées par la loi ou par un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France ainsi que de promouvoir l'égalité ;*
- 4° De veiller au respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité sur le territoire de la République »¹*

Concernant spécifiquement les Jeux Olympiques et Paralympiques 2024, l'Institution s'est saisie d'office² des risques d'atteintes aux droits et libertés, susceptibles de résulter notamment des restrictions de la liberté d'aller et venir dans les zones environnant les épreuves. Elle continue d'instruire les réclamations reçues à cet égard, en précisant ne pas avoir reçu de réclamation individuelle sur la mise en œuvre du traitement algorithmique des images.

S'agissant des risques susceptibles de résulter des modalités de mise en œuvre des traitements algorithmiques des images collectées au moyen de systèmes de vidéoprotection et de caméras installées sur les aéronaves et des actions entreprises en conséquence, la Défenseure des droits se félicite qu'un comité ait été chargé de l'évaluation du dispositif et qu'un protocole d'évaluation ait été prévu pour lui permettre de rendre son avis. Dans cette perspective, la Défenseure souhaite appeler l'attention du comité sur les points suivants.

¹ Article 4 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits

² <https://www.defenseurdesdroits.fr/jeux-olympiques-et-paralympiques-2024-la-defenseure-des-droits-va-enqueter-sur-les-risques-548>

- **Sur l'objectif poursuivi par le recours au traitement algorithmique**

Le recours à la vidéosurveillance algorithmique doit être autorisé par le préfet, et le préfet de police à Paris, afin d'atteindre un objectif unique fixé par l'article 10 de la loi du 19 mai 2023 : « *assurer la sécurité de manifestations sportives, récréatives ou culturelles* ». Si la représentation nationale a autorisé le dispositif à titre expérimental, son utilisation ne peut avoir pour unique finalité la mise au point de l'outil. Par conséquent, le dispositif ne peut être déployé que si son efficacité pour détecter les événements prédéterminés susceptibles de présenter ou de révéler des risques listés dans le décret n°2023-828 du 28 août 2023 était établie.

Or, un rapport d'information sénatoriale³ d'avril 2024 a relevé que l'usage de cette technologie « *ne fonctionnait pas. Les jeux Olympiques offriront un terrain d'expérimentation supplémentaire, mais en aucun cas il y a là un moyen de sécurisation* ». Cela a été répété lors de la conférence de presse de présentation du rapport⁴ : « *les JO ne seront pas la finalité mais le moment de tester cette technologie* ». Par conséquent, la Défenseure des droits s'interroge sur l'objet réel du recours au traitement algorithmique tant lors des jeux Olympiques et Paralympiques qu'à d'autres occasions (tout événement culturel, sportif ou récréatif entrant dans les conditions posées au I de l'article 10 de la loi n°2023-380 précitée). Elle considère à cet égard utile que votre comité puisse faire la lumière sur ce point, le protocole d'évaluation prévu au II de l'article 4 du décret n° 2023-939 du 11 octobre 2023 relatif aux modalités de pilotage et d'évaluation de l'expérimentation de traitements algorithmiques d'images légalement collectées au moyen de systèmes de vidéoprotection et de caméras installées sur des aéronefs prévoyant qu'un avis sera notamment rendu sur « *les performances techniques des traitements algorithmiques mis en œuvre* ».

La Défenseure des droits relève par ailleurs qu'alors que l'expérimentation n'est pas achevée, que son évaluation par votre comité, dont elle relève le caractère fondamental, n'a pas été finalisée et que la représentation nationale ne s'est pas encore prononcée sur son éventuelle pérennisation, sont déjà évoquées l'utilisation du traitement algorithmique des images pour identifier de nouveaux événements tels que « l'installation de banderoles sur des monuments publics », son extension ou sa pérennisation. Dans ce contexte, la Défenseure des droits s'inquiète de ce que le dispositif, autorisé à titre expérimental pour détecter une liste d'événements limitée, ne soit pérennisé et progressivement autorisé pour détecter dans l'espace public notamment des événements de plus en plus nombreux. La multiplication des événements pourrait *in fine* venir créer un véritable quadrillage de l'espace public, sans que n'ait été posée la question du risque d'une véritable surveillance de l'espace public.

- **Sur la possibilité matérielle de contester utilement les autorisations d'employer le traitement algorithmique**

³ Rapport d'information n°527, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur l'application de la loi du 19 mai 2023 relative aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et portant diverses autres dispositions

⁴ [Jeux Olympiques et Paralympiques 2024 : conférence de presse \(senat.fr\)](#)

Conformément au VII de l'article 10 de la loi n° 2023-380 précitée, l'autorisation accordée par le préfet est publiée et précise l'emploi des traitements algorithmiques, le responsable du traitement, la manifestation concernée, les motifs de la mise en œuvre du traitement, le périmètre géographique concerné ainsi que la durée de l'autorisation. Comme l'a souligné le Conseil constitutionnel, cette autorisation peut faire l'objet d'un recours devant le juge administratif, notamment devant le juge des référés⁵ qui, sur le fondement des articles L. 521-1 et L. 521-2 du code de justice administrative, peut suspendre l'exécution de la mesure ou ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale.

L'effectivité de ce droit au recours suppose néanmoins que les autorisations adoptées par arrêté préfectoral le soient dans un délai permettant un accès utile au juge des référés. Or, tel n'est pas systématiquement le cas. Par exemple, l'arrêté autorisant l'emploi d'un traitement algorithmique des images issues d'un système de vidéoprotection de la Préfecture de Police pour les jeux Olympiques a été signé le 25 juillet 2024 afin d'être mis en œuvre le 26 juillet mais a été publié dans le recueil des actes administratifs du 30 juillet 2024 seulement⁶. La contestation de cet arrêté n'a donc pas pu avoir lieu avant le début de la mise en œuvre du traitement algorithmique.

En outre, dans plusieurs cas, les arrêtés ont été publiés la veille de la mise en œuvre de ces dispositifs⁷. La publication de ces arrêtés a donc été tardive : les délais laissés aux justiciables pour saisir le juge des référés et lui permettre de se prononcer utilement, c'est-à-dire avant la mise en œuvre des traitements algorithmiques, ont été très brefs.

Compte-tenu des nécessités opérationnelles, les autorisations de l'emploi d'un traitement algorithmique sur des images issues de systèmes de vidéoprotection sont préparées et adoptées nécessairement en amont par les autorités compétentes. En conséquence, il pourrait être prévu, si le dispositif expérimental venait à être pérennisé, que sauf circonstances exceptionnelles, ces autorisations soient publiées 48 heures en amont. Une telle mesure permettrait de garantir le droit à un recours effectif.

- **Sur l'information des personnes concernées de manière adaptée en cas de mise en œuvre des traitements algorithmiques**

La CNIL, dans sa délibération n° 2023-068 du 15 juin 2023, avait relevé que l'information des personnes concernées « *est indispensable pour permettre le*

⁵ Cons. Const., 17 mai 2023, n°2023-850 DC.

⁶ Arrêté n° DUPA-2024-1081 du 25 juillet 2024 portant autorisation de l'emploi d'un traitement algorithmique sur des images issues de systèmes de vidéoprotection de la préfecture de Police du 26 juillet 2024 au 11 août 2024. A la différence des autres arrêtés de la préfecture de police, ce dernier n'est pas également disponible sur le site internet de la préfecture de police (<https://www.prefecturedepolice.interieur.gouv.fr/actualites-et-presse/arretes/accueil-arretes>).

⁷ V. par exemple arrêté n°DUPA 2024-0701 du 31 mai 2024 portant autorisation de l'emploi d'un traitement algorithmique des images issues d'un système de vidéoprotection de la préfecture de Police du 1^{er} juin 2024 au 9 juin 2024 ; Arrêté n°2024-1165 portant autorisation de l'emploi d'un traitement algorithmique sur des images issues de systèmes de vidéoprotection du 28 août 2024 au 8 septembre 2024 ; Arrêté n° DUPA-2024-1502 du 13 novembre 2024 portant autorisation de l'emploi d'un traitement algorithmique sur des images issues d'un système de vidéoprotection à l'occasion du match France – Israël prévu au Stade de France le jeudi 14 novembre 2024

déploiement de dispositifs de caméras « augmentées » dans un climat de confiance à l'égard des autorités publiques ».

Concernant d'une part l'existence de cette information, le décret n° 2023-828 du 28 août 2023 précité dispose que l'information du public a lieu « *sauf lorsque les circonstances l'interdisent ou que cette information entrerait en contradiction avec les objectifs poursuivis* ». La CNIL avait considéré, dans son avis sur le projet de décret, que « *la mise en œuvre de ces traitements ne peut se faire en principe à l'insu du public compte tenu du caractère inédit du déploiement de ces dispositifs* » et que « *La transparence et la loyauté de ces traitements, assurées par l'information claire et accessible du public, constituent (..) une garantie essentielle de cette expérimentation* ».

Concernant d'autre part les modalités de cette information, la CNIL avait précisé que cette information « *devra être adaptée au caractère sans contact et novateur de ces technologies. [...] Il sera essentiel de porter à la connaissance des personnes concernées l'information centrale du dispositif, qui réside dans le caractère « augmenté » des caméras et également d'expliquer les caractéristiques et la portée d'une telle analyse* » et avait insisté sur « *la nécessité de prévoir systématiquement des modalités d'information directement sur les lieux de captation des images et sur des supports adaptés (panneaux d'information dédiés, vidéos, codes QR, marquage au sol, annonces sonores, etc.)* ».

La Défenseure des droits s'interroge sur le point de savoir si les autorités compétentes ont effectivement pris en compte les recommandations de la CNIL afin de permettre aux personnes concernées, y compris mineures mais aussi étrangères ou en situation de handicap, de saisir la portée des dispositifs mis en œuvre et, le cas échéant, d'exercer leurs droits.

A cet égard, la Défenseure des droits relève que, dans le cadre d'un projet mené par les étudiants de l'Incubateur de politiques publiques (IPP) de Sciences Po et la Cnil, il ressort des entretiens réalisés « *un manque général de connaissance des individus sur leurs droits en matière de protection des données personnelles* », « *une difficulté à comprendre le fonctionnement des caméras de surveillance algorithmique (VSA) et leur différence avec les caméras biométriques de reconnaissance faciale* » mais aussi et surtout « *une inefficacité des dispositifs d'information actuels dans l'espace public* »⁸.

- **Sur la prise en compte de l'effet potentiellement dissuasif et la nécessité d'un débat public**

Lorsqu'une information est effectivement apportée au public sur la mise en œuvre d'un tel dispositif, l'une des conséquences est qu'elle peut créer un effet dissuasif pour l'exercice de droits fondamentaux comme la liberté d'expression, d'aller et venir, de réunion, de manifestation et, plus largement, l'accès aux droits⁹. La surveillance déjà très étendue des événements à caractère sportif, récréatif ou culturel et de leurs alentours, y compris de manifestations qui pourraient avoir lieu dans ce périmètre,

⁸ Cf. <https://www.sciencespo.fr/fr/actualites/videosurveillance-algorithmique-et-jeux-olympiques-retour-sur-le-defi-propose-par-la-cnil-aux-etudiants-de-l-incubateur-de-politiques-publiques/>

⁹ Défenseur des droits, *Technologies biométriques : l'impératif respect des droits fondamentaux*, 2021

permise notamment par les drones, comme le soulignait le Défenseur des droits en 2020¹⁰, qui plus est associée au traitement algorithmique des images, accentue ce risque¹¹.

La Défenseure des droits s'interroge sur la prise en compte de cet effet dissuasif par les autorités compétentes lors de la mise en œuvre du dispositif autorisé à titre expérimental. Elle considère que la difficulté voire l'impossibilité, par nature, à mesurer un tel effet ne doit pas conduire à ignorer ce risque.

Surtout, la Défenseure des droits relève que le V de l'article 10 de la loi n° 2023-380 précitée prévoit, s'agissant du décret qui autorise le recours à un traitement algorithmique, que « *le Gouvernement peut organiser une consultation publique sur internet dans le cadre de l'élaboration du décret* ».

Or, à sa connaissance, une telle consultation n'a pas eu lieu, ce qu'elle juge particulièrement regrettable. Elle considère que l'élaboration du rapport d'évaluation doit être l'occasion pour le comité, comme le prévoit le décret n° 2023-939, de consulter les acteurs utilisateurs, qu'il s'agisse des maires ou des organismes concernés mais également des agents impliqués dans les dispositifs et des associations. La publication du rapport du comité, qui viendra nourrir les débats parlementaires sans doute appelés à se tenir, pourra être l'occasion de mener cet essentiel débat public avec les concitoyens.

- **Sur le traitement des alertes, la prévention des possibles biais discriminatoires et les conséquences pour les personnes concernées**

Le caractère non isolé des contrôles d'identité discriminatoires a été affirmé par le Conseil d'Etat fin 2023¹². Dans ce contexte, la possible amplification du contrôle par des technologies de vidéo augmentée nourrie à l'IA, peut faire craindre la reproduction de telles pratiques : soit du fait de biais discriminatoires involontairement intégrés aux systèmes et non détectés ou encore non suffisamment évités (par exemple, des systèmes qui assimileraient des équipements nécessaires à des personnes en situation de handicap à des objets non autorisés), soit du fait même de l'objectif assigné aux systèmes (par exemple des outils-utilisés pour localiser les groupements de personnes statiques, déployés surtout dans les quartiers populaires où les jeunes ont, moins qu'ailleurs, accès à des lieux privés pour se retrouver).

A cet égard, la limitation du nombre d'évènements repérables par les traitements algorithmiques semble permettre d'assurer une prévention plus effective de ces risques de biais.

S'agissant du dispositif objet de l'évaluation par le comité, le IV de l'article 10 de la loi n° 2023-380 précitée prévoit que les traitements algorithmiques utilisés à titre expérimental « *procèdent exclusivement à un signalement d'attention, strictement limité à l'indication du ou des évènements prédéterminés qu'ils ont été programmés à*

¹⁰ Avis du Défenseur des droits n°20-05 du 3 novembre 2020

¹¹ Caroline Lequesne. « L'encadrement des technologies de surveillance des foules ». In B. FRYDMAN, N. GENICOT (dire), *L'intelligence artificielle face à l'état de droit*, Bruylant, pp. 139-161., 2024, Pensez le droit.

¹² [CE, 11 oct. 2023, n°454836](#)

détecter. Ils ne produisent aucun autre résultat et ne peuvent fonder, par eux-mêmes, aucune décision individuelle ni aucun acte de poursuite ».

A cet égard et compte-tenu de l'existence de biais de confiance (biais d'automatisation) des utilisateurs des systèmes aujourd'hui largement documentés¹³, la Défenseure des droits s'interroge sur la marge de manœuvre réelle dont les agents concernés disposent après avoir reçu ces signalements d'attention et sur la formation reçue par ces agents sur les différents biais répertoriés. A ce sujet, l'institution a publié, le 13 novembre dernier, un rapport intitulé « *Algorithmes, systèmes d'IA et services publics : quels droits pour les usagers ?* »¹⁴ qui comprend des développements et des recommandations sur l'intervention humaine dans le cadre de décisions fondées sur des algorithmes ou systèmes d'IA.

Concernant les biais des systèmes eux-mêmes, la Défenseure des droits a constaté avec satisfaction que le risque de biais discriminatoires dans les traitements algorithmiques était identifié et que des mesures étaient prévues pour lutter contre la survenance de ce risque au VI de l'article 10 de la loi n° 2023-380 précitée ainsi qu'au chapitre II du décret n° 2023-828 du 28 août 2023. A cet égard, elle s'interroge sur la façon dont ces dispositions ont pu et peuvent trouver à se concrétiser tout au long de l'expérimentation. Elle relève que si le dispositif venait à être pérennisé, des garanties devraient être apportées sur la possibilité pour les autorités de contrôle d'exercer effectivement leur office.

Les équilibres entourant la protection des droits et libertés sont, par le dispositif expérimenté, temporairement modifiés afin de prévenir les atteintes à la sécurité de la population notamment pendant les Jeux. La généralisation et la pérennisation de ce dispositif exceptionnel pourraient avoir des effets préjudiciables à long terme sur cet équilibre. Dans ce contexte, la Défenseure souhaitait faire part de ces points d'inquiétude au comité chargé de l'évaluation de l'expérimentation en cours. Elle considère que les points suivants constituent des garanties indispensables :

- la limitation des lieux couverts et des événements que le traitement algorithmique des images peut identifier ;
- un droit à l'information effectif pour les personnes concernées ;
- la garantie du droit au juge en temps utile ;
- une intervention humaine concrète au niveau de l'analyse des alertes produites par le système.

¹³ Cf. « [Contrôle humain, décisions hybrides : quels enjeux ?](#) », Charlotte Barot, LINC/CNIL, 2024

¹⁴ Cf. <https://www.defenseurdesdroits.fr/les-droits-des-usagers-des-services-publics-face-aux-algorithmes-et-aux-systemes-dia-749>