

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE STRASBOURG**

N 2504836

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

M. R
Syndicat des avocat.e.s de France
Syndicat de la magistrature
Association de défense des libertés constitutionnelles

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme B
Juge des référés

La juge des référés

Ordonnance du 16 juin 2025

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 13 juin 2025 M. R, le syndicat des avocat.e.s de France (ci-après SAF), le syndicat de la magistrature (ci-après SM) et l'association de défense des libertés constitutionnelles (ci-après Adelico), représentés par Me P, demandent à la juge des référés :

1°) de suspendre sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, l'exécution de l'arrêté du préfet du Bas-Rhin du 10 juin 2025 autorisant la captation, l'enregistrement et la transmission d'images au moyen de caméras installées sur des aéronefs ;

2°) de mettre à la charge de l'État une somme 1 500 euros à verser à chacun des requérants en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Ils soutiennent que :

- ils ont intérêt pour agir ;

En ce qui concerne l'urgence :

- l'arrêté a une durée d'application limitée dans le temps qui s'étend du 12 juin au 26 juin 2025 et seule la voie du référé liberté permet d'en suspendre l'exécution dans un délai utile ;

En ce qui concerne l'atteinte grave et manifestement illégale à des libertés fondamentales :

- l'arrêté porte une atteinte grave au droit au respect de la vie privée, à la liberté personnelle, au droit à la protection des données personnelles ainsi qu'à la liberté d'aller et venir ;

- l'arrêté est insuffisamment motivé ; l'ampleur des flux migratoires n'est pas démontrée ; aucun élément chiffré ni retour d'expérience ne sont mentionnés, ce qui ne permet d'attester de la nécessité et de la proportionnalité de recourir à des drones , le préfet ne précise pas quels sont les huit principaux points de passage des migrants par voie routière ;

- l'information du public est insuffisante ; la publication sur les réseaux sociaux et par voie de presse est nécessaire ; l'information n'apparaît pas sur le site de la préfecture ;

- il n'est pas prouvé qu'un engagement de conformité ait été adressé à la commission nationale de l'informatique et des libertés (ci-après CNIL) en méconnaissance de l'article R. 242-14 du code de la sécurité intérieure ;

- l'existence d'une analyse d'impact relative à la protection des données dite « cadre », ne dispensait pas l'autorité compétente de déposer une AIPD particulière dans le cadre de cet arrêté ;

- l'arrêté méconnaît les règles de compétence relatives à l'expérimentation, notamment l'article L. 242-5 du code de la sécurité intérieure, concernant le nombre et le type de caméras embarquées ; en outre, le cadre de l'expérimentation n'est pas suffisamment défini concernant le type de logiciel utilisé ou encore le recours à l'intelligence artificielle ;

- la mesure n'est ni nécessaire ni proportionnée : l'objectif affiché de surveillance des frontières n'est pas étayé par des données suffisamment circonstanciées sur les flux migratoire ; le préfet n'apporte pas plus de données sur l'insuffisance des moyens actuellement déployés ; il ne précise pas non plus quels sont les huit points de passage au nord qu'il identifie ; le périmètre surveillé est trop imprécis ; les arrondissements de Molsheim et de Saverne qui sont surveillés ne sont pas frontaliers ; l'expression « abords », qui peut aussi bien viser une bande de quelques mètres ou de plusieurs kilomètres, est trop vague et ne permet pas de donner un cadre strictement nécessaire à l'expérimentation ; aucune carte n'est produite ; la zone surveillée comprend de nombreuses communes ; le préfet ne justifie pas que la finalité poursuivie puisse être remplacée par un dispositif moins intrusif tel que les contrôles physiques par les forces de l'ordre ; des caméras sur les autoroutes existent déjà ; l'utilisation des caméras 3D qui permettent de recréer une profondeur est disproportionnée par rapport au seul objectif de contrôle aux frontières.

Par un mémoire en défense, enregistré le 16 juin 2025, le préfet du Bas-Rhin conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que :

- les requérants n'ont pas intérêt pour agir ;
- la requête est tardive ;
- la condition d'urgence n'est pas remplie ;
- la mesure en litige ne porte pas une atteinte grave et manifestement illégale au droit au respect de la vie privée ni à la liberté d'aller et venir.

Une note en délibéré a été enregistrée pour le préfet du Bas-Rhin le 16 juin 2025.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution et notamment son préambule ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ;
- le code de la sécurité intérieure ;
- le code de procédure pénale ;
- le code de justice administrative.

La présidente du tribunal a désigné Mme B pour statuer sur les demandes de référé.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Au cours de l'audience publique qui s'est tenue le 16 juin 2025 en présence de Mme L, greffière d'audience, Mme B a lu son rapport et entendu :

- Me P qui conclut aux mêmes fins par les mêmes moyens et ajoute que l'arrêté ne mentionne pas les franchissements irréguliers de marchandises de contrebande ou de trafic de drogue mais uniquement les flux migratoires ; le préfet ne produit aucune donnée réelle sur l'augmentation des flux migratoires ; il mentionne une augmentation des interpellations et non des flux migratoires ; il ne précise ni le lieu de ces interpellations ni les raisons pour lesquels les axes routiers visés par l'arrêté, éloignés de plus de 20 kilomètres des frontières, ont été choisis, ni les points de passage qui ont été identifiés par les services des douanes ; les modalités de contrôle ne sont pas précisées (3D, reconnaissance faciale) ;

- M. S, représentant le préfet du Bas-Rhin, qui précise que l'arrêté a pour finalité de lutter contre tout type de franchissement irrégulier des frontières et non pas seulement les flux migratoires irréguliers ; l'augmentation du nombre de véhicule implique mécaniquement une hausse des franchissements irréguliers ; l'importance du trafic et la possibilité des contrevenants de communiquer rapidement entre eux la localisation des points de contrôle par les forces de police au sol rendent la mesure nécessaire et proportionnée.

La clôture de l'instruction a été prononcée à l'issue de l'audience.

Considérant ce qui suit :

1. Par la présente requête, M. R, le syndicat des avocat.e.s de France (ci-après SAF), le syndicat de la magistrature (ci-après SM) et l'association de défense des libertés constitutionnelles (ci-après Adelico) demandent à la juge des référés, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, de suspendre l'exécution de l'arrêté du 10 juin 2025 par lequel le préfet du Bas-Rhin a autorisé la captation, l'enregistrement et la transmission d'images au moyen de caméras installées sur des aéronefs.

2. L'article L. 511-1 du code de justice administrative dispose que : « *Le juge des référés statue par des mesures qui présentent un caractère provisoire. Il n'est pas saisi du principal et se prononce dans les meilleurs délais.* » Aux termes de l'article L. 521-2 du code de justice administrative : « *Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. (...)* ».

Sur les fins de non-recevoir opposée en défense :

3. En premier lieu, si le domicile de M. R n'est pas intégré dans le périmètre géographique pour lequel l'autorisation est accordée, il résulte néanmoins de l'instruction, et notamment de son inscription au barreau de Strasbourg, qu'il est susceptible de faire, à l'occasion d'un déplacement sur un des axes routiers visés par l'arrêté, l'objet d'une captation et d'un enregistrement de son image par l'un ou l'autre des deux aéronefs en cause. Dès lors, la fin de non-recevoir présentée par le préfet du Bas-Rhin doit être écartée sans qu'il y ait lieu d'examiner le défaut d'intérêt ou de qualité à agir des autres signataires de la requête qui est, en tout état de cause, sans incidence sur sa recevabilité.

4. En second lieu, le préfet fait valoir que la requête est tardive dès lors que le présent recours n'a été introduit que trois jours après la publication de l'arrêté attaqué alors qu'il a déjà commencé à produire ses effets. Toutefois, dès lors que l'arrêté en litige n'a pas fini de produire ses effets, la requête ne peut être regardée comme tardive. La fin de non-recevoir tirée de la tardiveté de la requête doit par suite être écartée.

Sur l'office du juge des référés et sur les libertés fondamentales en jeu :

5. Il résulte de la combinaison des dispositions des articles L. 511-1 et L. 521-2 du code de justice administrative qu'il appartient au juge des référés, lorsqu'il est saisi sur le fondement de l'article L. 521-2 et qu'il constate une atteinte grave et manifestement illégale portée par une personne morale de droit public à une liberté fondamentale, résultant de l'action ou de la carence de cette personne publique, de prescrire les mesures qui sont de nature à faire disparaître les effets de cette atteinte, dès lors qu'existe une situation d'urgence caractérisée justifiant le prononcé de mesures de sauvegarde à très bref délai et qu'il est possible de prendre utilement de telles mesures.

6. Pour l'application de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, le droit au respect de la vie privée, qui comprend le droit à la protection des données personnelles, la liberté d'aller et venir ainsi que le droit au respect du secret professionnel des avocats constituent des libertés fondamentales au sens des dispositions de cet article.

Sur le cadre juridique du litige :

7. Aux termes de l'article L. 242-5 du code de la sécurité intérieure « *I - Dans l'exercice de leurs missions de prévention des atteintes à l'ordre public et de protection de la sécurité des personnes et des biens, les services de la police nationale et de la gendarmerie nationale ainsi que les militaires des armées déployés sur le territoire national dans le cadre des réquisitions prévues à l'article L. 1321-1 du code de la défense peuvent être autorisés à procéder à la captation, à l'enregistrement et à la transmission d'images au moyen de caméras installées sur des aéronefs aux fins d'assurer (...) / 5° La surveillance des frontières, en vue de lutter contre leur franchissement irrégulier ; / (...). / Le recours aux dispositifs prévus au présent I peut uniquement être autorisé lorsqu'il est proportionné au regard de la finalité poursuivie. / II - Dans l'exercice de leurs missions de prévention des mouvements transfrontaliers de marchandises prohibées, les agents des douanes peuvent être autorisés à procéder à la captation, à l'enregistrement et à la transmission d'images au moyen de caméras installées sur des aéronefs* ». Aux termes de l'article L. 242-4 du même code « *La mise en œuvre des traitements prévus aux articles L. 242-5 (...) doit être strictement nécessaire à l'exercice des missions concernées et adaptée au regard des circonstances de chaque intervention* ». En vertu du IV de l'article L. 242-5 de ce code, l'autorisation requise, subordonnée à une demande qui précise, notamment, « (...) 2° *La finalité poursuivie ; / 3° La justification de la nécessité de recourir au dispositif, permettant notamment d'apprécier la proportionnalité de son usage au regard de la finalité poursuivie ; (...)* / 8° *le périmètre géographique concerné* », « *est délivrée par décision écrite et motivée du représentant de l'État dans le département ou, à Paris, du préfet de police, qui s'assure du respect du présent chapitre. Elle détermine la finalité poursuivie et ne peut excéder le périmètre strictement nécessaire à l'atteinte de cette finalité* ». Ainsi que l'a jugé le Conseil constitutionnel par sa décision n° 2021-834 DC du 20 janvier 2022, ces dispositions ont précisément circonscrit les finalités justifiant le recours à ces dispositifs, et l'autorisation requise, qui détermine cette finalité, le périmètre strictement nécessaire pour l'atteindre ainsi que le nombre maximal de caméras pouvant être utilisées simultanément, ne saurait être accordée qu'après que le préfet s'est assuré que le service ne peut employer d'autres moyens moins intrusifs au regard du droit au respect de la vie privée ou que l'utilisation de ces autres moyens serait susceptible d'entraîner des menaces

graves pour l'intégrité physique des agents, et elle ne saurait être renouvelée sans qu'il soit établi que le recours à des dispositifs aéroportés demeure le seul moyen d'atteindre la finalité poursuivie.

Sur le litige :

8. Par un arrêté du 10 juin 2025, le préfet du Bas-Rhin a autorisé la captation, l'enregistrement et la transmission d'images par la direction militaire départementale du Bas-Rhin aux moyens de trois caméras maximum installées sur des drones de type « Parrot Anafi USA Drone multi rotor » et « Ebee Vision Drone à voilure fixe » au titre de la surveillance aux frontières en vue de lutter contre leur franchissement irrégulier, du 12 au 26 juin 2025, sur un périmètre recouvrant les abords de l'A4, de la D132, de la D1004 et de l'A355 pour leur partie située dans les arrondissements de Molsheim et de Saverne.

9. Il résulte de l'instruction et des échanges au cours de l'audience publique que, si l'autorisation ne permet d'utiliser qu'un seul drone à la fois, son périmètre géographique s'étend sur quatre axes routiers dans les arrondissements de Molsheim et de Saverne et « leurs abords », sans qu'aucune estimation du périmètre exacte de la surveillance ne soit avancée par le préfet. En outre, si le préfet soutient que la notion d'abords est limitée aux aires de repos, il n'apporte aucune précision sur la limite exacte de la zone de surveillance. Enfin, le périmètre de l'autorisation comprend le franchissement de nombreuses communes, au sein desquelles et ainsi qu'il a été précisé à la barre par le préfet du Bas-Rhin, la captation et l'enregistrement des images ne sont pas interdits.

10. Le préfet du Bas-Rhin soutient, d'une part, que cette mesure est nécessaire au regard de la hausse du nombre de franchissements illégaux de la frontière, que ce soit par les migrants, les marchandises de contrebande ou les flux de drogue.

11. Toutefois et alors que le préfet n'entend pas invoquer une substitution de motif, la seule finalité mentionnée dans l'arrêté en litige concerne la lutte contre l'immigration clandestine et le contrôle des flux migratoires. Par suite c'est au regard de cette seule finalité que la nécessité et la proportionnalité de la mesure doivent être contrôlées. Pour justifier de la hausse du nombre de franchissements illégaux de la frontière par des migrants, le préfet du Bas-Rhin invoque tout d'abord un article de presse faisant état de la hausse constante depuis plusieurs années et dans les cinq années à venir du nombre de véhicules empruntant « certains axes routiers » dans le département du Bas-Rhin. Cependant cette donnée très générale qui ne concerne ni directement les flux migratoires, ni uniquement les quatre axes routiers concernés par l'autorisation, ne saurait suffire à justifier le recours au dispositif en litige. Ensuite, le préfet fait valoir qu'au mois de mai 2025, 239 étrangers en situation irrégulière ont été interpellés dans le département du Bas-Rhin contre seulement 177 au mois d'avril 2025. Toutefois, ainsi que le font valoir les requérants, cette augmentation ne concerne que le nombre d'interpellations et non la hausse des flux migratoires, alors que le lieu des interpellations n'est pas précisé. En outre, cette augmentation ponctuelle des interpellations n'est appuyée d'aucune autre donnée portant sur une période suffisamment significative de nature à démontrer une hausse réelle des flux migratoires dans le Bas-Rhin. Enfin, le préfet ne précise pas en quoi les contrôles par drone autorisés en l'espèce dans les arrondissements de Molsheim et de Saverne seraient particulièrement nécessaires pour lutter contre le franchissement irrégulier des frontières alors qu'ils ne sont pas situés directement en zone frontalière et qu'il existe d'autres arrondissements du département du Bas-Rhin directement situés à la frontière.

12. Le préfet du Bas-Rhin, soutient d'autre part, qu'il n'existe pas de mesure moins intrusive, dès lors que les effectifs de fonctionnaires sont limités en raison de la crise budgétaire et de la crise du recrutement et que les contrôles physiques traditionnels par les forces de l'ordre au

sol ne sont plus adaptés ni au dimensionnement des flux de véhicules ni à la capacité des intéressés à utiliser des réseaux sociaux pour partager dans un temps très court des informations sur la localisation exacte des patrouilles au sol. Toutefois les considérations d'ordre général relatives au manque de fonctionnaires, qui ne sont appuyées d'aucun chiffre précis sur le nombre de fonctionnaires affectés à la surveillance des flux migratoires irréguliers dans le Bas-Rhin ne peuvent suffirent à justifier la nécessité de la mesure. En outre, si les contrôles traditionnels peuvent être rendus plus difficiles par l'utilisation des réseaux sociaux, cette seule circonstance, qui concerne au demeurant toutes les infractions routières, à la supposer établie en matière de franchissement irrégulier des frontières, en dehors de toute augmentation significative du nombre de migrants, ne saurait justifier à elle seule qu'il ne soit pas fait recours à d'autres moyens moins intrusifs au regard du droit au respect de la vie privée.

13. Enfin, interrogé sur ces points à la barre, le préfet n'a donné aucune précision sur le champ de vision des drones et leur portée alors qu'ils peuvent voler jusqu'à la hauteur réglementaire de 120 m, ni sur la précision des images et des enregistrements recueillis ni enfin sur les capacités des drones tant en matière d'identification des véhicules que des personnes.

14. En l'état de l'instruction, les données produites par l'administration sur l'étendue du contrôle opéré par les drones, sur les flux migratoire, et sur les moyens qui y sont affectés à la lutte contre le franchissement irrégulier des frontières ne sont pas suffisamment circonstanciés pour justifier, sur la base d'une appréciation précise et concrète de la nécessité de la proportionnalité de la mesure, que le service ne peut employer, pour l'exercice de cette mission dans cette zone et sur toute l'étendue de son périmètre, d'autres moyens moins intrusifs au regard du respect de la vie privée que les mesures mentionnées au point 7, ou que l'utilisation de ces autres moyens serait susceptible d'entraîner des menaces graves pour l'intégrité physique des agents. Par suite, les requérants sont fondés à soutenir que l'arrêté contesté porte une atteinte grave et manifestement illégale au droit au respect de la vie privée.

Sur la condition d'urgence :

15. L'urgence de la suspension de l'arrêté contesté sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative doit être appréciée en tenant compte non seulement de ses effets sur les intérêts défendus par les requérants mais aussi de l'objectif de prévention des atteintes à l'ordre public auquel elle a pour objet de contribuer. Eu égard, d'une part, au nombre de personnes susceptibles de faire l'objet des mesures de surveillance litigieuses, d'autre part, aux atteintes qu'elles sont susceptibles de porter au droit au respect de la vie privée, et alors, ainsi qu'il a été dit aux points 9 à 14, qu'il ne résulte pas de l'instruction que l'objectif de prévention des atteintes à l'ordre public ne pourrait être atteint en recourant à des mesures moins intrusives au regard du droit au respect de la vie privée, ou que l'utilisation de ces autres moyens serait susceptible d'entraîner des menaces graves pour l'intégrité physique des agents, la condition d'urgence doit être regardée comme remplie.

16. Il résulte de tout ce qui précède qu'il y a lieu de suspendre l'arrêté du 10 juin 2025 du préfet du Bas-Rhin.

Sur les frais d'instance :

17. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'État le versement à chacun des défendeurs d'une somme de 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

O R D O N N E :

Article 1^{er} : L'arrêté du 10 juin 2025 du préfet du Bas-Rhin est suspendu.

Article 2 : L'État versera la somme de 500 euros TTC à chacun des requérants sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée à M. R en application du dernier alinéa de l'article R. 751-3 du code de justice administrative et au ministre d'État, ministre de l'intérieur. Copie en sera adressée au préfet du Bas-Rhin.

Fait à Strasbourg, le 16 juin 2025.

La juge des référés,

La République mande et ordonne au ministre d'État, ministre de l'intérieur, en ce qui le concerne, ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,
La greffière,