

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE STRASBOURG**

N° 2507531

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

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 10 septembre 2025

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 9 septembre 2025 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 Poinsignon, 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 9 septembre 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 justifient d'un intérêt leur donnant qualité pour agir eu égard à leur objet statutaire ; les décisions contestées soulèvent, en raison de leurs implications notamment dans le domaine des libertés publiques, des questions qui, par leur nature et leur objet, excèdent les seules circonstances locales ;

En ce qui concerne l'urgence :

- l'arrêté a une durée d'application limitée à la journée du 10 septembre, seule la voie du référé liberté est susceptible de permettre un recours 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, à la liberté de manifestation ainsi qu'à la liberté d'aller et venir ;

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

- la mesure n'est ni nécessaire ni proportionnée : l'invocation des blocages, dégradations et divers troubles qui sont advenus lors des manifestations de 2023 est trop ancienne, aucun événement marquant n'ayant plus été signalé depuis 2024 ; le préfet ne précise pas où se sont déroulés les faits de 2023 alors que le périmètre de l'arrêté est particulièrement large ; le périmètre est trop large ; le préfet n'a pas analysé si des moyens moins intrusifs pouvaient être utilisés ; la définition temporelle est imprécise ; un cortège ne représente pas du fait de sa seule existence un risque d'atteinte à la sécurité des personnes.

Par un mémoire en défense, enregistré le 10 septembre 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 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.

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 10 septembre 2025 en présence de Mme L, greffière d'audience, Mme B a lu son rapport et entendu :

- Me Poinsignon qui conclut aux mêmes fins par les mêmes moyens et ajoute que la zone surveillée par drone est bien plus importante que le marché de Noël alors que les participants attendus aux deux événements sont sans commune mesure ; les faits justifiant l'atteinte à l'ordre public sont anciens ; il existe un nombre très important de caméras de surveillance à Strasbourg ; pour l'évènement « pot de départ du Premier Ministre » du 8 septembre aucun débordement n'a été constaté ; le périmètre est trop large, certains quartiers n'apparaissent pas à risque comme le quartier Bourse, Gare, Conseil des VX, Tribunal et Orangerie ; la définition temporelle est trop imprécise concernant l'horaire de fin de surveillance ; tout cortège ne présente pas en soi un risque ;

- M. G et Mme T, représentant le préfet du Bas-Rhin, qui précisent que l'arrêté a pour finalité de protéger les manifestants pacifiques ; que la surveillance concerne exclusivement les groupes radicaux qui pourraient profiter de la manifestation pour porter atteinte aux biens et aux personnes, recherchant notamment une confrontation avec les forces de l'ordre ; à l'heure de l'audience plusieurs blocages et débuts de manifestations sont déjà répertoriés (porte de Schirmeck, lycée des Pontonniers, lycée Fustel de Coulange, lycée Marie Curie et usine du Rohrschollen) ; que par ailleurs, il y a une session plénière du Parlement européen à Strasbourg ; plusieurs autres manifestations ont lieu dans le Bas-Rhin notamment à Haguenau et à Wimenau qui mobilisent les forces de l'ordre ; le président des vitrines de Strasbourg a informé la presse que les commerçants du centre-ville ont décidé de barricader leurs commerces ; l'opération s'appelle « Bloquons tout » et c'est la même colère qui s'exprime qu'en 2023 où de très nombreuses dégradations et actes de vandalisme avaient été déplorés ; la note blanche des services de renseignement est très circonstanciée ; il n'existe qu'une caméra qui sera embarquée successivement dans plusieurs drones qui ont une autonomie de 20 minutes ; les caractéristiques techniques de cette caméra ne permettent ni reconnaissance des visages, ni de reconnaissance faciale ; 288 manifestations ont eu lieu à Strasbourg depuis le 1^{er} juillet 2025 sans qu'aucune mesure de surveillance par drone ne soit prescrite ; il n'existe aucune atteinte aux libertés fondamentales ; la limite temporelle est parfaitement claire et adaptée aux circonstances.

La clôture de l'instruction a été différée au 10 septembre 2025 à 10 heures 30.

Considérant ce qui suit :

1. Par la présente requête, 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 9 septembre 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.

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

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.* (...) ».

3. 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.

Sur le cadre juridique du litige :

4. D'une part, aux termes de l'article L. 242-4 du code de la sécurité intérieure : « *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. Elle ne peut être permanente (...)* ». Aux termes de l'article L. 242-5 du même code : « *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 : / 1° La prévention des atteintes à la sécurité des personnes et des biens dans des lieux particulièrement exposés, en raison de leurs caractéristiques ou des faits qui s'y sont déjà déroulés, à des risques d'agression, de vol ou de trafic d'armes, d'êtres humains ou de stupéfiants, ainsi que la protection des bâtiments et installations publics et de leurs abords immédiats, lorsqu'ils sont particulièrement exposés à des risques d'intrusion ou de dégradation ; / 2° La sécurité des rassemblements de personnes sur la voie publique ou dans des lieux ouverts au public ainsi que l'appui des personnels au sol, en vue de leur permettre de maintenir ou de rétablir l'ordre public, lorsque ces rassemblements sont susceptibles d'entraîner des troubles graves à l'ordre public ; / 3° La prévention d'actes de terrorisme ; / 4° La régulation des flux de transport, aux seules fins du maintien de l'ordre et de la sécurité publics (...). Le recours aux dispositifs prévus au présent I peut uniquement être autorisé lorsqu'il est proportionné au regard de la finalité poursuivie (...)* ». En vertu du IV de ce même article, 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 ; (...) 7° La durée souhaitée de l'autorisation ; / 8° le périmètre géographique concerné », « *est délivrée par décision écrite et motivée du représentant de l'Etat dans le département (...) 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.

5. D'autre part, selon l'article L. 242-4 du code de la sécurité intérieure, la mise en œuvre des traitements prévus « *ne peut donner lieu à la collecte et au traitement que des seules données à caractère personnel strictement nécessaires à l'exercice des missions concernées et s'effectue dans le respect de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. / Les dispositifs aéroportés ne peuvent ni procéder à la captation du son, ni comporter de traitements automatisés de reconnaissance faciale. Ces dispositifs ne peuvent procéder à aucun rapprochement, interconnexion ou mise en relation automatisé avec d'autres traitements de données à caractère personnel* ». Ainsi que l'a jugé le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2021-834 DC du 20 janvier 2022, ces dispositions ne sauraient être interprétées comme autorisant les services compétents à procéder à l'analyse des images au moyen d'autres systèmes automatisés de reconnaissance faciale qui ne seraient pas placés sur ces dispositifs aéroportés. Aux termes du dernier alinéa du même article : « *Hors le cas où ils sont utilisés dans le cadre d'une procédure*

judiciaire, administrative ou disciplinaire, les enregistrements comportant des données à caractère personnel sont conservés sous la responsabilité du chef du service ayant mis en œuvre le dispositif aéroporté, pendant une durée maximale de sept jours à compter de la fin du déploiement du dispositif, sans que nul ne puisse y avoir accès, sauf pour les besoins d'un signalement dans ce délai à l'autorité judiciaire, sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale », la fin du déploiement du dispositif devant s'entendre comme correspondant à l'achèvement de chaque mission opérationnelle. Aux termes du III de l'article L. 242-5 du même code : « *Les dispositifs aéroportés mentionnés aux I et II sont employés de telle sorte qu'ils ne visent pas à recueillir les images de l'intérieur des domiciles ni, de façon spécifique, celles de leurs entrées. Lorsque l'emploi de ces dispositifs conduit à visualiser ces lieux, l'enregistrement est immédiatement interrompu. Toutefois, lorsqu'une telle interruption n'a pu avoir lieu compte tenu des circonstances de l'intervention, les images enregistrées sont supprimées dans un délai de quarante-huit heures à compter de la fin du déploiement du dispositif, sauf transmission dans ce délai dans le cadre d'un signalement à l'autorité judiciaire, sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale* ».

Sur la condition tenant à l'existence d'une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale :

6. En premier lieu, il résulte de l'instruction et des échanges au cours de l'audience publique qu'un mouvement social est prévu le mercredi 10 septembre 2025 au niveau national dans le cadre du mouvement de contestation « Bloquons tout », mobilisation relayée par les réseaux sociaux et confirmée localement par le service des renseignements territoriaux et de la gendarmerie. A cet égard il ressort de la note blanche précise et circonstanciée produite par le préfet du Bas-Rhin qu'un départ en cortège sauvage est probable dans l'agglomération strasbourgeoise sous l'impulsion notamment de la frange Ultra-Gauche qui pourrait constituer des Black Blocks et que des dégradations sont probables. D'après les éléments recueillis par les renseignements territoriaux, ces militants envisagent des blocages de routes, de ronds-points, d'enseignes de grandes distributions, des blocages de tram et de bus ainsi que des manifestations étudiantes menées par les lycéens les plus radicalisés. Enfin la note précise que la session plénière du Parlement européen qui se déroule aujourd'hui pourrait également être une cible des éléments perturbateurs. Eu égard notamment aux tensions politiques et sociales actuelles et aux faits qui se sont déjà déroulés dans l'agglomération strasbourgeoise notamment lors des manifestations qui se sont déroulées dans le même contexte social, les 17 et 28 mars, 6, 13 et 17 avril 2023, qui ont donné lieu à des violences et à des dégradations par des individus organisés et disposant d'armes ou d'explosifs, qui se sont déplacés dans les rues du centre-ville pour bloquer la circulation par des barricades, provoquer des incendies, détruire ou vandaliser des véhicules, des commerces, dont 15 agences bancaires, l'entrée du bâtiment des Galeries Lafayette et les vitrines de la société Croisieurope, du mobilier urbain et des équipements publics, en particulier une dizaine de stations de tram et de nombreux abribus, et affronter violemment les forces de l'ordre, causant 15 blessés parmi les fonctionnaires de police., le préfet du Bas-Rhin doit être regardé, dans les circonstances particulières de l'espèce comme établissant l'existence d'un risque de troubles à l'ordre public justifiant la nécessité d'assurer la prévention des atteintes à la sécurité des personnes et des biens au sens du 1° et du 2° de l'article L. 242-5 du code de la sécurité intérieure.

7. En deuxième lieu, il résulte de l'instruction que les lieux de la mobilisation ne peuvent être précisément déterminés. Le périmètre géographique de l'arrêté dont la suspension est demandée est toutefois limité, à des zones limitativement délimitées et cartographiées, qui comprennent des lieux, tels que des ronds-points, des établissements scolaires, des universités, des axes de circulation, des zones industrielles, logistiques, commerciales, des sites sensibles, des gares, des péages et des axes routiers dans lesquelles des débordements sont craints. A cet égard,

le préfet a relaté à la barre, la multiplication de regroupements non déclarés depuis le début de la matinée, en des lieux épars sans lien avec le trajet du cortège de la manifestation. Par ailleurs, la durée de l'autorisation attaquée est justifiée d'une part par le départ du cortège officiel des manifestants à 14 heures et après la manifestation, par la nécessité de disperser les blocages éventuels. Ainsi, eu égard à l'ampleur des zones à sécuriser, à l'affluence qui est susceptible de découler de cet événement, et à la nécessité pour les services de gendarmerie de disposer d'une vision globale permettant, d'une part, de déceler rapidement toute dégradation ou mouvement de foule, et, d'autre part, d'être en capacité d'orienter précisément les interventions des services de sécurité en vue d'assurer la sécurité des biens et des personnes, le préfet du Bas-Rhin doit être regardé comme établissant, dans les circonstances de l'espèce, que le recours à ces dispositifs autorisé par l'arrêté préfectoral contesté constitue une nécessité pour atteindre ces objectifs.

8. En troisième lieu, si les requérants soutiennent que l'objectif d'assurer la sécurité des personnes et des biens durant la période au cours de laquelle se déroulent ces événements pourrait être atteint au moyen de dispositifs moins attentatoires aux droits fondamentaux et aux libertés individuelles, il résulte de l'instruction et au nombre important des forces de l'ordre mobilisées dans l'ensemble du département du Bas-Rhin compte tenu du caractère national de l'événement annoncé, il n'apparaît pas envisageable de recourir à un autre mode moins intrusif permettant de bénéficier d'une vision globale des lieux à surveiller. En outre, la caméra installée sur les aéronefs n'est pas susceptible de procéder à une captation d'images en continu et il résulte de l'ensemble des dispositions citées au point 5 que ces appareils ne peuvent être utilisés en vue de capter des sons ou de recourir à un traitement automatisé de reconnaissance faciale, ni à des rapprochements avec des traitements de données à caractère personnel. Dans ces conditions, eu égard à l'importance et au caractère avéré des risques encourus ainsi qu'à la finalité poursuivie consistant en la prévention des atteintes à la sécurité des personnes et des biens dans des lieux particulièrement exposés, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que les mesures de surveillance contestées présenteraient un caractère manifestement disproportionné ou méconnaîtraient les exigences du droit au respect de la vie privée.

9. En quatrième lieu, lieu aux termes de l'article R. 242-7 du code de la sécurité intérieure : « *La mise en œuvre des traitements mentionnés à l'article R. 242-1 est subordonnée à l'envoi préalable à la Commission nationale de l'informatique et des libertés d'un engagement de conformité aux dispositions du présent chapitre, en application du IV de l'article 31 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 ainsi que, le cas échéant, d'une analyse de l'impact sur la protection des données à caractère personnel des caractéristiques particulières de chacun des traitements mis en œuvre qui ne figurent pas dans l'analyse d'impact-cadre transmise par le ministère de l'intérieur à la Commission nationale de l'informatique et des libertés.* ». Et aux termes de l'article R. 242-14 du code de la sécurité intérieure : « *La mise en œuvre des traitements mentionnés à l'article R. 242-8 est subordonnée à l'envoi préalable à la Commission nationale de l'informatique et des libertés d'un engagement de conformité aux dispositions du présent chapitre, en application du IV de l'article 31 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. Cet envoi est accompli respectivement par la direction générale de la police nationale, la direction générale de la gendarmerie nationale, la préfecture de police, la direction générale des douanes et des droits indirects et le ministère des armées pour les services qui leur sont rattachés* ».

10. D'une part, il est constant que l'utilisation des drones avec caméras embarquées par les forces de l'ordre a été encadrée par les dispositions précitées relatives à la mise en œuvre de traitements d'images au moyen de dispositifs de captation installés sur des aéronefs pour des missions de police administrative, valant acte réglementaire unique RU-72, impliquant pour les administrations souhaitant utiliser de telles caméras de s'engager formellement auprès de la

Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) à respecter les conditions fixées pour les utiliser. Contrairement à ce que soutiennent les requérants, et en tout état de cause, il ne résulte pas des dispositions précitées qu'un nouvel engagement de conformité doit nécessairement être adressé à la CNIL pour chaque usage d'un dispositif de captation, d'enregistrement et de transmission d'images par l'intermédiaire de caméras embarquées sur des aéronefs télépilotes.

11. D'autre part, il résulte de l'article 90 de la loi n°78-17 du 6 janvier 1978, applicable aux traitements de données à caractère personnel relevant de la directive (UE) 2016/80 du 27 avril 2016, que, lorsqu'est exigée une analyse d'impact (AIPD) préalablement à la création ou à la modification d'un traitement de données à caractère personnel mis en œuvre pour le compte de l'Etat relevant de ces dispositions, il appartient à l'administration, à peine d'irrégularité de l'acte instituant ou modifiant ce traitement, de la réaliser et de la transmettre à la CNIL dans le cadre de la demande d'avis prévue à l'article 33 de la loi du 6 janvier 1978. Il résulte de la délibération n°2023-027 du 16 mars 2023 de la CNIL visée ci-dessus, que cette dernière a estimé que l'AIPD « cadre » réalisée par le ministre de l'intérieur dans le cadre du décret n° 2023-283 du 19 avril 2023, avait vocation à constituer le socle de référence des garanties minimales à mettre en œuvre par l'ensemble des responsables de traitement, au regard des risques identifiés dans le cadre de l'usage de ces dispositifs, et que cette « AIPD cadre pourra, le cas échéant, être accompagnée d'une AIPD des caractéristiques particulières de chacun des traitements mis en œuvre qui ne figurent pas dans l'AIPD cadre ».

12. En l'espèce, il est constant que le ministère de l'intérieur a produit l'analyse d'impact cadre telle que définie au point précédent, auprès de la CNIL. En se bornant à soutenir que l'existence d'une analyse d'impact « cadre » relative à la protection des données personnelles n'exonère pas le responsable de traitement de réaliser une analyse d'impact particulière, les requérants ne démontrent pas, en tout état de cause que l'absence de réalisation d'une telle étude d'impact particulière, à la supposer inexistante, était nécessaire à l'appui de la décision contestée.

13. Enfin, il résulte de l'instruction que l'arrêté contesté autorisant l'usage de dispositifs aéroportés de surveillance et fixant le périmètre de leur utilisation a fait l'objet d'une publication au recueil des actes administratifs de la préfecture du Bas-Rhin. Les requérants ne sont, par suite, et en tout état de cause, pas fondés à soutenir que l'information donnée sur le recours à ce dispositif de surveillance aurait été manifestement insuffisante au regard de l'obligation faite à l'administration par l'article L. 242-3 du code de la sécurité intérieure d'informer par tout moyen approprié le public de leur emploi et du périmètre concerné par cette mesure.

14. Il résulte de tout ce qui précède que les requérants n'établissent pas l'arrêté dont ils demandent la suspension de l'exécution porterait une atteinte grave et manifestement illégale aux droits et libertés qu'ils invoquent. Par suite, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la fin de non-recevoir opposée en défense et sur la condition d'urgence, leurs conclusions tendant à la suspension de l'exécution de l'arrêté du 9 septembre 2025 doivent être rejetées.

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

15. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge de l'Etat, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante. Dès lors, les conclusions présentées sur ce fondement doivent être rejetées.

O R D O N N E :

Article 1^{er} : La requête du SAF et autres est rejetée.

Article 2 : La présente ordonnance sera notifiée au Syndicat des avocat.e.s de France 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 10 septembre 2025.

La juge des référés,

B

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.

La greffière,

L

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE STRASBOURG**

N° 2507532

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

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 10 septembre 2025

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 9 septembre 2025 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 Poinsignon, 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 de la Moselle du 9 septembre 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 justifient d'un intérêt leur donnant qualité pour agir eu égard à leur objet statutaire ; les décisions contestées soulèvent, en raison de leurs implications notamment dans le domaine des libertés publiques, des questions qui, par leur nature et leur objet, excèdent les seules circonstances locales ;

En ce qui concerne l'urgence :

- l'arrêté a une durée d'application limitée à la journée du 10 septembre, seule la voie du référé liberté est susceptible de permettre un recours 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, à la liberté de manifestation ainsi qu'à la liberté d'aller et venir ;

- l'arrêté est insuffisamment motivé ;

- l'information du public est insuffisante ; la publication sur les réseaux sociaux et par voie de presse est nécessaire ;

- 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 ;

- il n'existe aucune indication du nombre de caméras simultanément autorisées en méconnaissance de l'article L. 242-5 du code de la sécurité intérieure

- la mesure n'est ni nécessaire ni proportionnée : il n'existe aucun risque de trouble à l'ordre public dans l'agglomération messine et ses environs et aucune circonstance locale particulière ; le périmètre de l'autorisation est trop large et le préfet n'indique pas en quoi la surveillances de l'intégralité des communes de Metz, Longeville-lès-Metz, Montigny-lès-Metz, Moulins-lès-Metz, Scy-Chazelles, Le Ban Saint Martin, Plappeville, Woippy et Saint Julien-lès-Metz est pertinent ; la délimitation temporelle de l'arrêté est trop imprécise ;

Par un mémoire en défense, enregistré le 10 septembre 2025, le préfet de la Moselle conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que :

- 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.

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 10 septembre 2025 en présence de Mme L, greffière d'audience, Mme B a lu son rapport et entendu :

- Me Poinsignon qui conclut aux mêmes fins par les mêmes moyens.

Le préfet de la Moselle, régulièrement convoqué n'était ni présent, ni représenté.

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

Considérant ce qui suit :

1. Par la présente requête, 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 9 septembre 2025 par lequel le préfet de la Moselle a autorisé la captation, l'enregistrement et la transmission d'images au moyen de caméras installées sur des aéronefs.

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

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. (...)* ».

3. 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.

Sur le cadre juridique du litige :

4. D'une part, aux termes de l'article L. 242-4 du code de la sécurité intérieure : « *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. Elle ne peut être permanente (...)* ». Aux termes de l'article L. 242-5 du même code : « *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 : / 1° La prévention des atteintes à la sécurité des personnes et des biens dans des lieux particulièrement exposés, en raison de leurs caractéristiques ou des faits qui s'y sont déjà déroulés, à des risques d'agression, de vol ou de trafic d'armes, d'êtres humains ou de stupéfiants, ainsi que la protection des bâtiments et installations publics et de leurs abords immédiats, lorsqu'ils sont particulièrement exposés à des risques d'intrusion ou de dégradation ; / 2° La sécurité des rassemblements de personnes sur la voie publique ou dans des lieux ouverts au public ainsi que l'appui des personnels au sol, en vue de leur permettre de maintenir ou de rétablir l'ordre public, lorsque ces rassemblements sont susceptibles d'entraîner des troubles graves à l'ordre public ; / 3° La prévention d'actes de terrorisme ; / 4° La régulation des flux de transport, aux seules fins du maintien de l'ordre et de la sécurité publics (...). Le recours aux dispositifs prévus au présent I peut uniquement être autorisé lorsqu'il est proportionné au regard de la finalité poursuivie (...)* ». En vertu du IV de ce même article, 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 ; (...) 7° La durée souhaitée de l'autorisation ; / 8° le périmètre géographique concerné », « est délivrée par décision écrite et motivée du représentant de l'Etat dans le département (...) 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.

5. D'autre part, selon l'article L. 242-4 du code de la sécurité intérieure, la mise en œuvre des traitements prévus *« ne peut donner lieu à la collecte et au traitement que des seules données à caractère personnel strictement nécessaires à l'exercice des missions concernées et s'effectue dans le respect de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. / Les dispositifs aéroportés ne peuvent ni procéder à la captation du son, ni comporter de traitements automatisés de reconnaissance faciale. Ces dispositifs ne peuvent procéder à aucun rapprochement, interconnexion ou mise en relation automatisé avec d'autres traitements de données à caractère personnel »*. Ainsi que l'a jugé le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2021-834 DC du 20 janvier 2022, ces dispositions ne sauraient être interprétées comme autorisant les services compétents à procéder à l'analyse des images au moyen d'autres systèmes automatisés de reconnaissance faciale qui ne seraient pas placés sur ces dispositifs aéroportés. Aux termes du dernier alinéa du même article : *« Hors le cas où ils sont utilisés dans le cadre d'une procédure judiciaire, administrative ou disciplinaire, les enregistrements comportant des données à caractère personnel sont conservés sous la responsabilité du chef du service ayant mis en œuvre le dispositif aéroporté, pendant une durée maximale de sept jours à compter de la fin du déploiement du dispositif, sans que nul ne puisse y avoir accès, sauf pour les besoins d'un signalement dans ce délai à l'autorité judiciaire, sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale »*, la fin du déploiement du dispositif devant s'entendre comme correspondant à l'achèvement de chaque mission opérationnelle. Aux termes du III de l'article L. 242-5 du même code : *« Les dispositifs aéroportés mentionnés aux I et II sont employés de telle sorte qu'ils ne visent pas à recueillir les images de l'intérieur des domiciles ni, de façon spécifique, celles de leurs entrées. Lorsque l'emploi de ces dispositifs conduit à visualiser ces lieux, l'enregistrement est immédiatement interrompu. Toutefois, lorsqu'une telle interruption n'a pu avoir lieu compte tenu des circonstances de l'intervention, les images enregistrées sont supprimées dans un délai de quarante-huit heures à compter de la fin du déploiement du dispositif, sauf transmission dans ce délai dans le cadre d'un signalement à l'autorité judiciaire, sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale »*.

Sur le litige :

6. L'arrêté en litige autorise la captation, l'enregistrement et la transmission d'images de personnes participant à une manifestation publique contestant des orientations politiques. Si cet arrêté n'a pas pour objet de traiter des données sensibles, il a néanmoins pour effet de traiter de telles données, dès lors que les images en cause sont susceptibles de révéler des opinions politiques des personnes. Dès lors, ce traitement doit être strictement nécessaire à l'exercice de la mission concernée.

7. En l'espèce, la décision attaquée se fonde sur l'ampleur de la zone à sécuriser et « *l'intérêt de permettre aux forces de sécurité de bénéficier d'une vision grand angle pour pouvoir identifier et prévenir rapidement le risque d'indigent et de débordement afin d'appuyer de manière efficaces les forces au sol* ».

8. Si le préfet de la Moselle évoque, de manière générale, un risque de perturbations lié au mouvement social prévu le mercredi 10 septembre 2025 au niveau national dans le cadre du mouvement de contestation « Bloquons tout », mobilisation relayée par les réseaux sociaux, il n'apporte aucun élément suffisamment précis et étayé relatif aux circonstances locales et aux risques de débordements identifiés dans la zone de survol autorisée par l'arrêté attaqué alors qu'il lui était loisible d'apporter des précisions utiles dans ses écritures en défense ou à la barre. De la même manière il n'apporte aucun élément relatif à des événements passés ayant donné lieu à des débordements dans l'agglomération messine et ses environs. Ainsi, aucun élément ne permet de retenir que les risques potentiels d'intrusion ou de dégradation de bâtiments ou de troubles graves à l'ordre public ne pourraient être parés par des moyens moins attentatoires aux libertés fondamentales que le survol avec captation et enregistrement d'images dans un périmètre très large s'étendant aux communes de Metz, Longeville-lès-Metz, Montigny-lès-Metz, Moulins-lès-Metz, Scy-Chazelles, Le Ban Saint Martin, Plappeville, Woippy et Saint Julien-lès-Metz.

9. Il résulte de ce qui précède que l'association et les deux syndicats requérants établissent que l'arrêté dont ils demandent la suspension de l'exécution porte une atteinte grave et manifestement illégale aux droits et libertés qu'ils invoquent.

10. Enfin l'arrêté contesté a vocation à s'appliquer à compter du 10 septembre à 7 heures. En outre, eu égard au nombre important de personnes susceptibles de faire l'objet des mesures de surveillance litigieuses et à l'atteinte qu'elle est susceptible de porter au droit au respect de la vie privée et de la protection des données personnelles, et alors que le préfet n'apporte pas, en l'état de l'instruction, suffisamment d'éléments de nature à établir la réalité du risque dans la zone surveillée et que les objectifs qu'il poursuit ne pourraient être atteints sans l'utilisation des dispositifs qu'il autorise, la condition d'urgence particulière requise par les dispositions de l'article L. 521-2 doit être regardée comme remplie dans les circonstances de l'espèce.

11. Il résulte de ce qui précède que les requérants sont fondés à demander la suspension de l'arrêté du préfet de la Moselle du 9 septembre 2025.

Sur les frais d'instance :

12. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'État le versement à chacun des requérants 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'exécution de l'arrêté du 9 septembre 2025 du préfet de la Moselle est suspendue.

Article 2 : L'État versera la somme de 500 euros 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 au Syndicat des avocat.e.s de France 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 de la Moselle.

Fait à Strasbourg, le 10 septembre 2025.

La juge des référés,

B

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.

La greffière,

L