

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE TOULOUSE**

N° 2305272

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

M. X
ASSOCIATION DE DÉFENSE
DES LIBERTÉS CONSTITUTIONNELLES

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Poupineau
Juge des référés

La juge des référés,

Ordonnance du 5 septembre 2023

54-035-03

C

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 1^{er} septembre 2023, M. X et l'association de défense des libertés constitutionnelles (ADELICO), représentés par Me Durand et Me Dujardin, demandent à la juge des référés :

1°) sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, de suspendre l'exécution de l'arrêté du 30 août 2023 par lequel le préfet du Tarn a autorisé 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'Etat la somme de 1 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- ils justifient d'un intérêt à agir eu égard, d'une part, à l'objet social de l'association ADELICO et, d'autre part, au domicile de M. X, qui habite dans une commune comprise dans le périmètre géographique fixé par l'arrêté du préfet du Tarn ;

- ils justifient d'une situation d'urgence dès lors que l'arrêté du préfet du Tarn, entré en vigueur le 30 août 2023, a une durée d'application limitée dans le temps et qu'il a un champ géographique important, couvrant plusieurs villes et villages, ce qui, eu égard également au nombre de drones autorisés, porte une atteinte considérable au droit au respect de la vie privée, à la liberté personnelle et au droit à la protection des données personnelles ;

- il est porté une atteinte grave et manifestement illégale au droit au respect de la vie privée, à la liberté personnelle et au droit à la protection des données personnelles ;

- l'arrêté du 30 août 2023 méconnaît les articles L. 242-5 et L. 242-8 du code de la sécurité intérieure, en l'absence d'une doctrine d'emploi publiée et soumise pour avis à la commission nationale de l'informatique et des libertés ;

- il est dépourvu de base légale en ce que les dispositions de l'article L. 242-5 du code de la sécurité intérieure ne permettent pas de recourir à des drones pour sécuriser une zone de chantier ou contrer d'éventuelles actions de désobéissance civile ;

- il a été pris en méconnaissance des dispositions des articles L. 242-2 et L. 242-5 du code de la sécurité intérieure en l'absence d'indication des critères commandant la transmission en temps réel ou différé des images et de ceux permettant de distinguer les situations où une simple captation avec visualisation des images est suffisante et ceux où la captation s'accompagne d'un enregistrement vidéo ;

- il porte atteinte au principe de subsidiarité du recours aux drones consacré par le Conseil Constitutionnel dans sa décision n° 2021-DC du 20 janvier 2022, dès lors qu'il n'est pas établi que ce recours constitue le seul moyen d'atteindre la finalité poursuivie ;

- il n'est pas strictement proportionné à la gravité des atteintes à l'ordre public, en l'absence de justification d'une nécessité absolue et au regard de l'étendue du périmètre géographique concerné et de la durée d'application de cette mesure.

Par un mémoire en défense enregistré le 3 septembre 2023, le préfet du Tarn conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- la requête est irrecevable en l'absence d'intérêt à agir de chacun des requérants ;
- la condition d'urgence n'est pas satisfaite ;
- il n'est pas porté d'atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de la sécurité intérieure ;
- la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 modifiée ;
- le décret n° 2023-283 du 19 avril 2023 ;
- le code de justice administrative.

La présidente du tribunal a désigné Mme Poupineau, vice-présidente, pour statuer sur les demandes de référé.

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

Au cours de l'audience publique du 4 septembre 2023 à 10 heures en présence de Mme Tur, greffière d'audience, Mme Poupineau a lu son rapport et entendu :

- les observations de Me Durand et Me Dujardin, représentant les requérants, qui reprennent, en les précisant, les moyens développés dans la requête et soutiennent en outre que l'arrêté n'est pas suffisamment motivé ; que la réalité des dégradations et atteintes aux biens visées dans l'arrêté attaqué ne sont pas établies par les tableaux produits par le préfet ; aucune poursuite n'a été engagée contre les opposants au projet pour les chefs de dégradation et les actes relevés dans les tableaux versés à l'instance sont pour certains sans lien avec le projet d'autoroute et, pour beaucoup, ne constituent pas des atteintes aux biens ou des infractions pénales ou, encore, n'ont pas été réalisés dans la zone de travaux, et en particulier dans la zone de stationnement des engins de chantier, qu'il appartient à la société NGE de sécuriser, ce qu'elle fait déjà puisque son site est sous vidéo surveillance ; en réalité, le recours aux drones a pour seul objectif de faire obstacle à tout acte de manifestation d'opposition au chantier et de constater des infractions ; la zone comprend 10 000 habitants ;

- et les observations des représentants du préfet du Tarn, qui ont maintenu l'ensemble de leurs conclusions et moyens et ont, en outre, précisé qu'il est difficile d'appréhender les auteurs

des dégradations compte tenu du tracé de l'autoroute, longue de plus de 50 kilomètres, et de l'insuffisance des forces de police pouvant être mises en œuvre ; outre les dégradations d'engins sur le chantier, des tags ont été réalisés sur des bâtiments publics, des maires menacés au cours de conseils municipaux et des ouvriers du chantier ont été victimes d'intimidations ; des engins de chantier ont été incendiés alors qu'il existe des risques sévères d'incendie dans cette zone, ce qui met en danger la population ; l'arrêté n'a pas pour objet de mettre fin à l'accrochage des opposants dans les arbres mais bien de prévenir les atteintes aux biens et aux personnes, et notamment aux ouvriers qui font parfois l'objet de menaces, et même de protéger ceux des opposants qui se hissent dans les arbres ; le périmètre d'intervention des drones, déterminé à partir de l'axe de l'autoroute, recouvre, outre la bande de roulement, la zone de stationnement des engins de chantier car il a été constaté que ces engins, en action autour de la bande de roulement, étaient attaqués une fois stationnés dans leur zone de repli ; les drones constituent seulement un appui ponctuel pour les forces de l'ordre et non un moyen de surveiller la zone de façon permanente ; ils seront utilisés simultanément et ne disposent que de deux heures d'autonomie ; la zone comprend plusieurs communes, ce qui représente entre cinq mille et dix mille habitants ;

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

Considérant ce qui suit :

1. Par la présente requête, M. X et l'association de défense des libertés constitutionnelles 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 30 août 2023 par lequel le préfet du Tarn a autorisé la captation, l'enregistrement et la transmission d'images au moyen de caméras installées sur des aéronefs le long du projet routier de l'autoroute A69, du 30 août 2023, 23 heures, au 6 septembre 2023, 8 heures.

Sur les conclusions présentées sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

2. 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. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures.* ».

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.

4. 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, et la liberté d'aller et venir constituent des libertés fondamentales au sens des dispositions de cet article.

5. Aux termes de l'article L. 242-1 du code de la sécurité intérieure : « *Le présent chapitre détermine les conditions dans lesquelles les services mentionnés aux articles L. 242-5, L. 242-6 peuvent mettre en œuvre des traitements d'images au moyen de dispositifs de captation installés sur des aéronefs.* ». L'article L. 242-2 de ce code dispose : « *Les images captées peuvent être transmises au poste de commandement du service concerné et aux personnels impliqués dans la conduite et l'exécution de l'intervention, qui peuvent les visionner en temps réel ou différé pendant la durée strictement nécessaire à l'intervention./ Les caméras sont équipées de dispositifs techniques permettant de garantir l'intégrité des enregistrements jusqu'à leur effacement et la traçabilité des consultations lorsqu'il y est procédé dans le cadre de l'intervention.* ». Aux termes de l'article L. 242-3 du même code : « *Le public est informé par tout moyen approprié de l'emploi de dispositifs aéroportés de captation d'images et de l'autorité responsable de leur mise en œuvre, sauf lorsque les circonstances l'interdisent ou que cette information entrerait en contradiction avec les objectifs poursuivis. Une information générale du public sur l'emploi de dispositifs aéroportés de captation d'images est organisée par le ministre de l'intérieur.* ». Aux termes de l'article L. 242-4 dudit code : « *La mise en œuvre des traitements prévus aux articles L. 242-5, L. 242-6 doit être strictement nécessaire à l'exercice des missions concernées et adaptée au regard des circonstances de chaque intervention. Elle ne peut être permanente. Elle 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./ L'autorité responsable tient un registre des traitements mis en œuvre précisant la finalité poursuivie, la durée des enregistrements réalisés ainsi que les personnes ayant accès aux images, y compris, le cas échéant, au moyen d'un dispositif de renvoi en temps réel./ (...) 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.* ». L'article L. 242-5 du même code dispose : « *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 ;/ 5° La surveillance des frontières, en vue de lutter contre leur franchissement irrégulier ;/ 6° Le secours aux personnes./ Le recours aux dispositifs prévus au présent I peut uniquement être autorisé lorsqu'il est proportionné au regard de la finalité poursuivie./ (...)* ». En application de l'article L. 242-8 de ce code : « *Les modalités d'application du présent chapitre et d'utilisation des données collectées sont précisées*

par décret en Conseil d'Etat, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés. Ce décret précise les exceptions au principe d'information du public prévu à l'article L. 242-3. ». 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.

6. Par l'arrêté attaqué, pris sur le fondement des dispositions précitées du 1° du I de l'article L. 242-5 du code de la sécurité intérieure, le préfet du Tarn a autorisé la captation, l'enregistrement et la transmission d'images par le groupement de gendarmerie départementale du Tarn au moyen de deux caméras installées sur des aéronefs en vue d'assurer la prévention des atteintes à la sécurité des personnes et des biens ainsi que les risques d'intrusion et de dégradation sur le chantier de l'autoroute A69, du 30 août 2023, 23 heures, au 6 septembre 2023, 8 heures.

7. En premier lieu, le moyen tiré de l'insuffisante motivation de l'arrêté du préfet du Tarn n'est pas de nature à établir que celui-ci porterait une atteinte grave et manifestement illégale aux libertés fondamentales invoquées par les requérants.

8. En deuxième lieu, il ne ressort pas des dispositions précitées de l'article L. 242-2 et du I de l'article L. 245-5 que le préfet serait tenu de préciser, dans son arrêté autorisant le recours à des drones, les critères commandant la transmission en temps réel ou différé des images ainsi que ceux permettant de distinguer les situations où une simple captation avec visualisation des images est suffisante et ceux où la captation s'accompagne d'un enregistrement.

9. En troisième lieu, la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), saisie pour avis sur le projet de décret portant application des articles L. 242-1 et suivants du code de la sécurité intérieure, a indiqué dans sa délibération du 16 mars 2023 que les ministères concernés ont prévu de rédiger une doctrine d'emploi propre à chacune des institutions concernées, visant à rappeler le cadre juridique des caméras aéroportées, précisant certains cas d'usage, les conditions d'emploi et les conduites à tenir, en particulier s'agissant de l'information des personnes et des restrictions de captation et d'enregistrement des lieux privés. La CNIL, tout en prenant acte de ce que la diversité des situations opérationnelles auxquelles les forces de l'ordre sont confrontées ne permet pas de définir dans le projet de décret des critères objectifs encadrant la captation, l'enregistrement et la transmission d'images, a considéré que de telles précisions devraient figurer dans la doctrine d'emploi qui devra lui être transmise. Il ne ressort pas de cette délibération que le décret n° 2023-283 du 19 avril 2023 relatif 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, transposé aux articles R. 242-1 à R. 242-7 du code de la sécurité intérieure, ne puisse en tout état de cause s'appliquer en l'absence d'adoption d'une telle doctrine d'emploi.

10. En quatrième lieu, il résulte de l'instruction, notamment des éléments produits par le préfet du Tarn, que depuis le mois de septembre 2022, de nombreux actes de dégradation ont été commis sur le chantier de l'autoroute A69 par des opposants au projet, dont, pour les plus importants et les plus récents, le vol et le sabotage de pelles mécaniques, la dégradation de réservoirs d'essence d'engins de chantier, l'incendie de véhicules et d'engins de chantier. Le préfet du Tarn expose également, sans être sérieusement contredit, que des ouvriers du chantier de

l'autoroute A69 ont fait l'objet de menaces. Par ailleurs, et alors que les travaux de reprise de déboisement allaient reprendre, des appels à la mobilisation des opposants au projet ont été lancés sur les réseaux sociaux et, les 29 et 30 août 2023, plusieurs individus, qui tentaient de s'installer dans les arbres devant être abattus dans le cadre du chantier préparatoire, ont été interpellés. Dans ces conditions, et alors que dans la nuit du 31 août au 1^{er} septembre 2023, de nouvelles dégradations étaient commises sur des engins de chantier, c'est sans commettre d'erreur d'appréciation que l'autorité préfectorale a considéré qu'il existait un risque sérieux d'atteinte à la sécurité des personnes et des biens pendant la période considérée de réalisation des travaux de l'autoroute A69.

11. En cinquième lieu, il résulte de ce qui a été mentionné au point précédent, que le préfet du Tarn a pu, sans commettre d'erreur de droit, se fonder sur les dispositions précitées du 1^o du I de l'article L. 242-5 du code de la sécurité intérieure, qui autorisent le recours à la captation, à l'enregistrement et à la transmission d'images au moyen de caméras installées sur des aéronefs aux fins d'assurer 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.

12. En sixième lieu, les requérants soutiennent qu'il est porté atteinte au principe de subsidiarité dans la mesure où il n'est pas établi que le recours aux drones serait le seul moyen d'atteindre la finalité recherchée. Toutefois, il résulte de l'instruction et il n'est pas sérieusement contesté que le groupement de gendarmerie départementale du Tarn ne dispose pas des effectifs suffisants pour assurer la protection, de jour comme de nuit, des différentes zones de chantier de l'autoroute A69, dont le tracé s'étend sur plus de 50 kilomètres, et alors que les individus susceptibles de commettre de tels actes sont très mobiles et qu'il est difficile d'anticiper leurs passages à l'acte à un endroit précis de l'ouvrage. Ainsi, le préfet justifie que le dispositif autorisé est nécessaire et adapté à l'objectif recherché de préservation de la sécurité des biens et des personnes.

13. En septième et dernier lieu, il ressort des termes de l'arrêté du préfet du Tarn que l'autorisation attaquée a été délivrée pour la période allant du 30 août 2023, 23 heures, au 6 septembre 2023, 8 heures, soit moins de huit jours, correspondant notamment aux premiers jours du chantier. Il limite à deux le nombre de caméras pouvant procéder simultanément aux opérations de captation, d'enregistrement et de transmissions d'images. Par ailleurs, il résulte de l'instruction que le recours aux drones ne vise pas à assurer une surveillance permanente de la zone délimitée par l'arrêté mais sera effectué à la demande des forces de l'ordre, pour lesquelles ils constituent un appui ponctuel, en cas d'alerte déclenchée par des tentatives d'intrusion sur les sites du chantier afin de se rendre rapidement sur les lieux. Enfin, le périmètre d'utilisation des drones fixé par le préfet suit le tracé de l'autoroute A69 et s'étend de part et d'autre de son axe sur une largeur d'un kilomètre qui recouvre, outre la bande de roulement de l'ouvrage, la zone de chantier et celle dite de repli dans laquelle les engins de chantier, stationnés la nuit, sont le plus exposés aux risques de dégradations. Ce périmètre n'apparaît pas ainsi excéder ce qui est nécessaire à l'objectif recherché de préservation de la sécurité des biens et des personnes. Dans ces conditions, l'arrêté du préfet du Tarn ne saurait être regardé, eu égard à l'importance des risques de dégradations et à la finalité poursuivie de préservation de la sécurité des biens et des personnes, comme présentant un caractère manifestement disproportionné.

14. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin d'examiner la fin de non-recevoir opposée en défense, ni de se prononcer sur l'atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale, que les conclusions de la requête tendant à la suspension de l'exécution de l'arrêté du préfet du Tarn du 30 août 2023 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 soit mise à la charge de l'Etat, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, la somme que les requérants demandent au titre des frais exposés par eux.

O R D O N N E :

Article 1^{er} : La requête de M. X et de l'association de défense des libertés constitutionnelles est rejetée.

Article 2 : La présente ordonnance sera notifiée à M. X, à l'association de défense des libertés constitutionnelles et au ministre de l'intérieur et des outre-mer.

Une copie en sera adressée au préfet du Tarn.

Fait à Toulouse, le 5 septembre 2023.

La juge des référés,

La greffière,

V. POUPINEAU

P. TUR

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur et des outre-mer 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 ordonnance.

Pour expédition conforme,
la greffière en chef,
ou par délégation, la greffière,