

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE TOULOUSE**

N° 2302868

---

ASSOCIATION DE DÉFENSE  
DES LIBERTÉS CONSTITUTIONNELLES  
ET AUTRES

---

Mme Héry  
Juge des référés

---

Ordonnance du 24 mai 2023

---

54-035-03

C

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

La juge des référés,

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 19 mai 2023, l'association de défense des libertés constitutionnelles (ADELICO), le syndicat des avocats de France, le syndicat de la magistrature, Mme X et Mme Y, représentés par Me Soufron, doivent être regardés comme demandant à la juge des référés, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, de suspendre l'exécution de l'arrêté du 16 mai 2023 du préfet de la Haute-Garonne autorisant la captation, l'enregistrement et la transmission d'images au moyen de caméras installées sur des aéronefs.

Ils soutiennent que :

- ils ont intérêt à agir ;
- ils justifient d'une situation d'urgence dès lors que l'arrêté en cause est d'application immédiate pour une durée d'application limitée dans le temps ;
- il est porté une atteinte grave et manifestement illégale au droit au respect de la vie privée, à la liberté personnelle, au droit à la protection des données personnelles et à la liberté d'aller et venir ;
- l'arrêté du 16 mai 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 telle que préconisée par la commission nationale de l'informatique et des libertés dans son avis du 16 mars 2023 ;
- il méconnaît les dispositions du I de l'article L. 242-5 du code de la sécurité intérieure, dès lors que les rodéos urbains, qui constituent des infractions au code de la route, n'entrent pas dans le champ d'application du 1° de cet article, ni dans les dispositions du 4° et du 6° du même article ;
- il méconnaît les dispositions des articles L. 242-2 et L. 245-5 I du même code, 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 existe ainsi un doute sérieux sur la légalité de cet arrêté ;

- il est porté atteinte au principe de subsidiarité du recours aux drones, au regard de la décision du Conseil constitutionnel 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 ;

- l'arrêté du 16 mai 2023 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 22 mai 2023, le préfet de la Haute-Garonne 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 Héry, 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 22 mai 2023 à 14 heures en présence de Mme Tur, greffière d'audience, Mme Héry a lu son rapport et entendu :

- les observations de Me Broca et de Me Dujardin, substituant Me Soufron, représentant les requérants, qui concluent aux mêmes fins que la requête et demandent en outre qu'une somme globale de 2 500 euros soit mise à la charge de l'Etat au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Me Broca et Me Dujardin ont repris, en les précisant, les moyens développés dans leurs écritures et soutiennent en outre que : l'intérêt à agir de l'association Adelico, du syndicat de la magistrature et du syndicat des avocats de France a déjà été admis ; Mmes X et Y, qui ont leur domicile à Toulouse et sont amenées à se déplacer dans différentes communes du département, justifient également de leur intérêt à agir ; l'urgence est établie eu égard à la durée d'application de l'arrêté attaqué ; le préfet de la Haute-Garonne, qui ne donne pas la définition des rodéos urbains, ne justifie pas de la fréquence de ces phénomènes ni de leur ampleur ; le préfet dispose d'autres moyens juridiques et matériels pour lutter contre les rodéos urbains ; il n'établit pas l'existence d'une doctrine d'emploi,

- et les observations de Mme Z pour le préfet de la Haute-Garonne, qui a maintenu l'ensemble de ses conclusions et moyens et a en outre précisé que les rodéos urbains, qui se déroulent chaque printemps, comprennent divers types de rassemblements de deux roues ou de voitures, parmi lesquels des courses dites sauvages réunissant une cinquantaine de personnes et occasionnant de réels troubles à l'ordre public du fait de l'organisation sur le domaine public de courses poursuivies à des vitesses excessives ou des courses de deux roues circulant à très grande vitesse, très mobiles et dont les conducteurs ressentent un fort sentiment d'impunité ; les lieux de rendez-vous sont souvent tenus secrets et les rodéos se déroulent sur des distances importantes ;

l'arrêté attaqué fixe de manière détaillée les périmètres concernés, qui ne portent pas sur l'intégralité du territoire des communes ; l'administration centrale a diffusé un document provisoire définissant le cadre d'utilisation des drones, ce document ne pouvant être communiqué du fait de son caractère provisoire ; le préfet n'est pas tenu de préciser dans son arrêté les critères liés à la transmission des images ; les moyens de surveillance actuels sont insuffisants ; un seul drone sera utilisé pour chaque opération ; une information sera diffusée sur les réseaux sociaux lorsqu'une opération sera prévue ; l'utilisation d'un drone fera l'objet d'une demande d'autorisation d'un officier de police judiciaire auprès du commandement, cette utilisation visant à permettre de caractériser d'éventuelles infractions.

Lors de cette audience, le préfet de la Haute-Garonne a produit une pièce complémentaire, qui a été communiquée le 22 mai 2023.

Par ordonnance du 22 mai 2023, la clôture d'instruction a été différée au 23 mai 2023 à 12 heures.

Considérant ce qui suit :

1. 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. »*

2. 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. ».*

3. Par arrêté du 16 mai 2023 publié au recueil des actes administratifs le 17 mai 2023 et pris sur le fondement des dispositions précitées du code de la sécurité intérieure, le préfet de la Haute-Garonne a autorisé la captation, l'enregistrement et la transmission d'images au moyen de caméras installées sur des aéronefs par la direction départementale de la sécurité publique de la Haute-Garonne et la gendarmerie nationale de la Haute-Garonne, au titre de la lutte contre les conduites, avec véhicule terrestre à moteur, répétant de façon intentionnelle des manœuvres constituant des violations d'obligations particulières de sécurité ou de prudence dans des conditions de nature à compromettre la sécurité publique ou à troubler la tranquillité publique, dits « rodéos urbains », ainsi que pour l'appui des personnels au sol, en vue de leur permettre de maintenir ou de rétablir l'ordre public et de prévenir les atteintes aux personnes et aux biens. Cet arrêté, dont l'application est prévue du 18 mai 2023 à 0 h 00 au mardi 18 juillet 2023 à 0 h 00, prévoit un nombre maximal de caméras pouvant procéder de manière simultanée à des enregistrements à 5 caméras installées sur des aéronefs télépilotés, dits drones. En application de l'article 3 dudit arrêté, cette autorisation est limitée à un périmètre géographique inclus au sein de 14 communes du département.

4. En premier lieu, il résulte de l'instruction, notamment des éléments produits par le préfet de la Haute-Garonne, qu'à partir du printemps chaque année, des personnes se réunissent sur le territoire de certaines communes du département, pour organiser sur le domaine public, notamment en fin de semaine, des rassemblements d'amateurs de voitures transformées réunissant de 500 à 600 personnes, des « courses sauvages » dont le lieu est communiqué aux participants

par les réseaux sociaux et regroupant une cinquantaine de personnes, ou encore des rassemblements de conducteurs de deux-roues. La préfecture indique sans être sérieusement contestée que lors de ces rassemblements, des courses poursuites sont organisées entre les participants, ceux-ci circulant à des vitesses très élevées sur des voies publiques ou encore sur des parkings de centres commerciaux et, s'agissant particulièrement des deux-roues, les conducteurs étant très mobiles et présentant un fort sentiment d'impunité. Il ressort notamment du dossier de presse produit par la préfecture, qu'outre l'appropriation des voies publiques lors de ces événements et les nuisances sonores générées, ces comportements ont déjà été la cause d'accidents graves voire de décès.

5. Contrairement à ce qui est soutenu par les requérants, si l'arrêté du 16 mai 2023 concerne 14 communes du département, le périmètre d'intervention des drones est cependant limité, pour chacune de ces communes, à des secteurs clairement identifiés, que ce soit en zone de police ou en zone de gendarmerie, l'annexe à cet arrêté précisant au moyen de cartes le périmètre concerné. Il résulte en outre de l'instruction et des débats lors de l'audience que le recours à l'utilisation de drones ne vise pas à la recherche de lieux où pourraient se tenir ces rassemblements, mais ne s'effectuera que sur demande d'un officier de police judiciaire auprès du commandement de police ou de gendarmerie, à raison de l'utilisation d'un seul appareil, ceci en vue de permettre, lors d'un de ces rassemblements déjà identifié, de caractériser le délit de « rodéo urbain » et de constater la commission d'éventuelles infractions. Le recours à ce drone vise également à éviter aux forces de l'ordre de s'engager dans des courses poursuites potentiellement dangereuses tant pour elles que pour la population et de prévenir le risque d'incident.

6. Ainsi, par son arrêté du 16 mai 2023, le préfet de la Haute-Garonne n'a pas entendu autoriser une surveillance continue par des drones des périmètres définis au sein de chaque commune, le recours à cette technique étant seulement autorisé, comme il vient d'être dit, lors de la survenue d'un rodéo urbain, aux fins de prévenir les risques d'incident et d'identifier les éventuels contrevenants, sous la direction d'un officier de police judiciaire.

7. En deuxième lieu, alors que les requérants ne contestent pas sérieusement la survenue régulière de rodéos urbains dans les communes en cause, le préfet de la Haute-Garonne a pu, sans commettre d'erreur de droit, se fonder sur les dispositions précitées du 1° du I de l'article L. 242-5 du code de la sécurité intérieure, qui autorise le recours à la captation, à l'enregistrement et à la transmission d'images au moyen de drones 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. En outre, s'agissant d'événements se déroulant notamment sur des voies de circulation, le préfet a pu également se fonder sur les dispositions du 4° du I du même article, portant sur la régulation des flux de transport, ainsi que, compte-tenu des risques inhérents au déroulement de ces rodéos urbains, sur les dispositions du 6° du I de cet article.

8. En troisième 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 quatrième lieu, si 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, il résulte de l'instruction et il n'est pas sérieusement contesté que les systèmes de vidéosurveillance installés dans certaines communes ne permettent pas, à eux

seuls, de prévenir les risques d'incident et d'identifier les éventuels contrevenants. Il en est de même s'agissant de l'utilisation de forces au sol, eu égard notamment au risque présenté par les vitesses excessives des véhicules en cause pour la sécurité des forces de l'ordre.

10. En cinquième lieu, dès lors que, comme il a été dit précédemment, le recours aux drones s'effectuera pendant une période de deux mois sur des périmètres définis précisément par l'arrêté du 16 mai 2023 et à raison de l'utilisation d'un seul appareil par opération, cet arrêté ne saurait être regardé, eu égard à l'ampleur du phénomène de rodéos urbains en Haute-Garonne et à ses conséquences en termes de sécurité publique, comme présentant un caractère manifestement disproportionné.

11. En sixième lieu, il résulte de l'instruction, éclairée par les débats au cours de l'audience, que le recours à un drone sera annoncé par voie de communiqué de presse et par une information sur les réseaux sociaux, lorsqu'une opération de cette nature sera programmée. Cette information présente dès lors un caractère suffisant au regard des dispositions précitées de l'article L. 242-3 du code de la sécurité intérieure.

12. En septième et dernier 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.

13. Il résulte de tout ce qui précède que les requérants ne sont pas fondés à soutenir que l'arrêté du 16 mai 2023 du préfet de la Haute-Garonne porterait une atteinte grave et manifestement illégale au droit au respect de la vie privée, à la liberté personnelle, au droit à la protection des données personnelles et à la liberté d'aller et venir. Dès lors, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la condition d'urgence posée par l'article L. 521-2 du code de justice administrative ni d'examiner la fin de non-recevoir opposée en défense, la requête doit être rejetée, en ce compris les conclusions présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

---

ORDONNE :

Article 1<sup>er</sup> : La requête de l'association de défense des libertés constitutionnelles et autres est rejetée.

Article 2 : La présente ordonnance sera notifiée à l'association de défense des libertés constitutionnelles, au syndicat des avocats de France, au syndicat de la magistrature, à Mme X, à Mme Y et au ministre de l'intérieur et des outre-mer.

Une copie en sera adressée au préfet de la Haute-Garonne.

Fait à Toulouse, le 24 mai 2023.

La juge des référés,

La greffière,

F. HÉRY

P. TUR

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur et des outre-mer en ce qui le concerne ou à tous huissiers 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,