

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MARSEILLE

REFERE LIBERTE (Article L. 521-2 du code de justice administrative)

REQUETE ET MEMOIRE

POUR : 1/ L'Ordre des avocats au barreau de Marseille, dont siège social se situe 51 Rue Grignan à Marseille (13006), pris en la personne du bâtonnier, domicilié en cette qualité audit siège et dûment habilité à agir en justice.

2/ L'association La Cimade, dont le siège social est situé 91 rue Oberkampf à Paris (75011), représentée par son président en exercice, domicilié en cette qualité audit siège social et dûment habilité à agir en justice.

SCP SPINOSI

CONTRE : L'arrêté édicté le 25 novembre 2024 par le préfet de police des Bouches-du-Rhône portant autorisation de la captation et de la transmission d'images au moyen de caméras installées sur des aéronefs au sein et aux abords du centre de rétention administrative de Marseille (**Prod. 1**).

FAITS

I. Le 22 octobre 2024, le pôle zonal aéronautique et maritime du service zonal de la police aux frontières de Marseille a demandé au préfet de police des Bouches-du-Rhône l'autorisation de capter, d'enregistrer et de transmettre des images aux moyens d'une caméra installée sur un drone au sein du centre de rétention administrative de Marseille et ses alentours directs, et ce pour une période courant du 24 octobre 2024 au 24 janvier 2025.

Par un arrêté en date du 23 octobre 2024, le directeur de cabinet du préfet de police des Bouches-du-Rhône a adopté, en son nom et en vertu d'une délégation de signature, un arrêté autorisant une telle captation et transmission, du 24 octobre 2024 au vendredi 24 novembre 2024.

Deux jours avant que cet arrêté ne cesse de prendre effet, soit le 22 novembre 2024, le pôle aéronautique et maritime du service zonal de la police aux frontières a renouvelé cette demande auprès du préfet de police.

Par un second arrêté, en date du 25 novembre 2024, le directeur de cabinet du préfet de police des Bouches-du-Rhône a de nouveau autorisé la captation et la transmission d'images au moyen d'une caméra fixée sur un drone « DJI MAVIC 3T » au centre de rétention administrative de Marseille et ses alentours, dans les limites d'un périmètre figurant en annexe de l'arrêté couvrant « *le secteur compris entre la rue Lavie, la rue de l'Usine, le boulevard Danielle Casanova et l'autoroute A7 dans le 14^{ème} arrondissement de Marseille* », le tout pour une période courant du 25 novembre 2024 au 24 décembre 2024.

II. Les requérants entendent saisir le juge des référés du tribunal administratif de Marseille afin de solliciter, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative (ci-après « CJA »), la suspension immédiate de cet arrêté, compte tenu des atteintes graves et manifestement illégales qu'il porte à plusieurs libertés fondamentales.

DISCUSSION

III. A titre liminaire, les exposants entendent souligner l'insigne particularité de l'arrêté attaqué, qui autorise de façon inédite la captation et la transmission d'images au moyen de caméras installées sur des drones de façon durable et continue, aux fins de surveiller des personnes retenues dans un centre de rétention administrative mais aussi ses alentours.

Il n'existe en effet aucun exemple, à la connaissance des exposants, d'une telle utilisation.

Si le préfet d'Ille-et-Vilaine a permis, de façon isolée en juillet 2019, l'utilisation de drones pour surveiller des personnes placées dans un centre de rétention administrative de Rennes, cette mesure était tout-à-fait ponctuelle, limitée à une vingtaine de minutes, le temps d'une manifestation organisée par des associations de défense des étrangers (**Prod. 2**, [article de Mediapart en date du 11 juillet 2019](#)).

Au cas présent, l'arrêté prévoit une surveillance continue du centre pour une durée d'un mois, et ne se limite en aucun cas à la prévention de troubles à l'ordre public qu'un évènement particulier pourrait engendrer.

S'il existe un exemple notoire d'utilisation de drones à des fins de surveillance continue au niveau de la frontière franco-espagnole, le Conseil d'Etat a clairement confirmé la suspension de l'exécution de l'arrêté du préfet des Pyrénées-Atlantiques permettant cette utilisation en considération du fait que « *d'autres moyens moins intrusifs* » pour la vie privée que les drones pouvaient ici être utilisés sans risque pour l'ordre public et la sécurité des personnes (CE, 25 juillet 2023, *Association Avocats pour la défense des étrangers et autres*, n° 476.151).

La présente affaire soulève ainsi la question éminemment importante de l'utilisation de drones à des fins de surveillance durable.

Il semble ainsi impératif d'y mettre fin pour la sauvegarde des nombreuses libertés fondamentales affectées par cette mesure.

Sur l'intérêt à agir

IV. D'emblée, et à titre liminaire, il importe de préciser que la présente requête est parfaitement recevable, en particulier concernant **l'intérêt à agir** des exposants.

IV-1 D'une part, l'intérêt à agir de l'ordre des avocats au barreau de Marseille – représenté par Monsieur le bâtonnier, dûment autorisé à ester en justice par délibération du conseil de l'ordre – est manifeste.

En effet, il convient de rappeler que les missions d'un conseil de l'ordre des avocats sont particulièrement larges, en vertu de l'article 17 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 qui les définit comme suit : « *le conseil de l'ordre a pour attribution de traiter toutes questions intéressant l'exercice de la profession et de veiller à l'observation des devoirs des avocats ainsi qu'à la protection de leurs droits* » et « *a pour tâches, notamment :*

[...]

5° *De traiter toute question intéressant l'exercice de la profession, la défense des droits des avocats et la stricte observation de leurs devoirs* ».

Dans ce cadre, compte tenu du caractère extrêmement large des missions confiées par le législateur aux différents ordres d'avocats, et de la conception plutôt souple de l'intérêt pour agir des personnes morales en référé liberté, le Conseil d'Etat a par exemple eu l'occasion de reconnaître un intérêt à agir de l'Ordre des avocats du barreau de Nantes pour demander au juge des référés liberté du tribunal administratif de Rennes d'ordonner toute mesure utile afin de faire cesser des atteintes aux libertés fondamentales de personnes détenues dans un centre pénitentiaire eu égard au caractère indigne des conditions de détention (CE, ord., 29 novembre 2021, n° 458.355).

S'agissant plus particulièrement des conditions d'accueil dans les centres de rétention administrative, le juge administratif a eu l'occasion d'admettre non seulement des interventions, mais aussi des requêtes de différents ordres d'avocats lorsqu'étaient en cause de façon générale les droits de personnes retenues, auprès desquelles les avocats sont habitués à intervenir et qui ont un impact sur l'exercice de leur profession.

Le juge des référés du tribunal administratif de Marseille lui-même a, par une ordonnance n° 2306824 du 28 juillet 2023, admis les interventions volontaires de l'ordre des avocats au barreau d'Aix-en-Provence et de l'ordre des avocats au barreau de Marseille notamment, à l'appui d'une requête tendant à enjoindre préfet des Bouches-du-Rhône de procéder à la fermeture provisoire du centre de rétention administrative de Marseille eu égard au caractère indigne des conditions de rétention dans ce centre.

Plus récemment encore, le juge des référés du tribunal administratif de Lyon a, par une ordonnance du 23 octobre 2024 (TA de Lyon, 23 octobre 2024, n° 2410230) admis l'intérêt à agir de l'ordre des avocats du barreau de Lyon pour demander d'ordonner la fermeture provisoire du centre de rétention de Lyon Saint-Exupéry dans l'attente des mises aux normes nécessaires pour faire cesser les atteintes portées aux libertés fondamentales des personnes retenues au sein de ce centre de rétention, et plus précisément, la suppression de l'ensemble du matériel de contention psychiatrique, l'interdiction de toute sanction d'isolement et de mise à l'écart, la présence d'un médecin à l'unité médicale ainsi que la mise en place d'une permanence tenue par un psychologue ou un psychiatre au moins cinq demi-journées par semaine, l'installation d'un système de verrouillage de l'espace sanitaire de chaque chambre et des portes de chaque chambre et l'instauration de rations alimentaires en quantité double et conforme aux recommandations du GEM-RCN.

Au cas présent, l'arrêté attaqué du préfet de police des Bouches-du-Rhône a un impact non seulement sur le droit au respect de la vie privée des personnes retenues dans le CRA de Marseille, sur les personnes aux alentours, mais aussi sur les modalités d'identification et d'interpellation de plusieurs individus jetant des ballotins dans le CRA (ainsi que l'arrêté le mentionne lui-même dans son troisième

considérant), ce qui affecte sensiblement les conditions d'exercice des avocats appelés à défendre ces individus.

Il résulte donc de ce qui précède que l'intérêt à agir de l'ordre des avocats au barreau de Marseille ne saurait faire le moindre doute.

IV-2 D'autre part, La Cimade (Comité Inter-Mouvements Auprès Des Évacués) a pour but, selon l'article premier de ses statuts, de « [...] manifester une solidarité active avec les personnes opprimées et exploitées. Elle défend la dignité et les droits des personnes réfugiées et migrantes, quelles que soient leurs origines, leurs opinions politiques ou leurs convictions [...] La Cimade inscrit son engagement dans la perspective d'un monde plus humain et plus juste et adapte constamment ses actions nationales et internationales aux enjeux de l'époque. La Cimade met en œuvre tous les moyens propres à atteindre ses buts [...] et au besoin par voie judiciaire [...] » (**Prod. 3**).

Au titre de ses missions, la Cimade intervient dans de nombreux centres de rétention administrative afin d'accompagner les personnes retenues et de les aider dans l'exercice de leurs droits.

Elle produit très régulièrement dans ce cadre des publications sur les conditions de rétention dans les CRA.

Elle est donc très directement impliquée dans la garantie du respect des droits des personnes enfermées en CRA, y compris donc le droit au respect de la vie privée des personnes affectées par l'arrêté en cause.

IV-3 Partant, les exposants justifient indéniablement d'un intérêt à agir.

Leur requête est donc parfaitement recevable.

Sur l'urgence

V. En premier lieu, les exposants justifient indiscutablement d'une situation d'urgence au sens des dispositions de l'article L. 521-2 du CJA.

V-1 En droit, il convient de rappeler qu'aux termes des dispositions de l'article L. 521-2 du CJA :

« 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. »

Or, le Conseil d'Etat considère classiquement que cette condition est satisfaite lorsque la situation implique qu'une mesure visant à sauvegarder une liberté fondamentale soit prise dans les 48 heures (CE, ord. 28 février 2003, *commune de Pertuis*, n° 254.411).

Plus généralement, la condition d'urgence est regardée comme satisfaite lorsque le requérant justifie de circonstances particulières caractérisant la nécessité pour lui de bénéficier à très bref délai d'une mesure de sauvegarde susceptible d'être prononcée par le juge des référés (CE, 23 janv. 2004, n° 257.106 ; CE, 28 mars 2008, n° 314.368).

V-2 En outre, toujours en droit, et comme le notent les commentateurs autorisés de la jurisprudence administrative, *« la reconnaissance d'une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale implique normalement que la condition d'urgence soit remplie – à tel point que certaines ordonnances ne mentionnent même plus cette condition »* (*Les grands arrêts du contentieux administratif*, Dalloz, n°13, p.258).

En ce même sens, le Professeur Olivier Le Bot souscrit à cette présentation, en relevant que *« l'urgence au sens de l'article L. 521-2 du CJA est intimement liée à l'existence d'une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale. (...) L'examen des décisions rendues sur le fondement de l'article L. 521-2 du CJA révèle que l'urgence a toujours été reconnue lorsque l'était également l'atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale »* (*Guide des référés administratifs*, Paris, Dalloz, 2013, pp. 350 et 352).

V-3 S'agissant plus particulièrement de l'utilisation de drones, le Conseil d'Etat jugé que la condition d'urgence, au sens des dispositions de l'article L. 521-2 du CJA, devait être regardée comme remplie 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 (...) 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* » (Conseil d'Etat, Juge des référés, 25 juillet 2023, n° 476151 ; v. également en ce sens TA de Nantes, 13 juillet 2024, n° 2410622 ; TA de Rennes, 22 juin 2024, n° 2403394 ; TA de Rennes, 10 février 2024, n° 2400733).

En outre, le Tribunal administratif de Rouen a récemment considéré que l'utilisation de drones pendant la durée d'un festival constituait « *une situation particulière nécessitant que le juge des référés statue à bref délai dans le cadre des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative* », compte tenu de la courte durée d'application de l'arrêté attaqué et du fait que le festival commençait le jour de la décision (TA de Rouen, 5 mai 2023, n°2301786).

V-4 Or, en l'espèce, nul ne saurait sérieusement contester que la condition d'urgence est satisfaite.

V-4.1 D'une part, l'arrêté litigieux autorise la captation et la transmission d'images du lundi 25 novembre 2024 au mardi 24 décembre 2024.

L'arrêté produit donc déjà, à ce jour, des effets.

Et, compte tenu de cette courte durée d'application, les requérants justifient d'une situation particulière nécessitant que le juge des référés statue à bref délai dans le cadre des dispositions de l'article L. 521-2 du CJA

V-4.2 D'autre part, et surtout, l'arrêté contesté affecte gravement la situation de l'ensemble des personnes concernées et chaque jour supplémentaire durant lequel l'interdiction litigieuse persistera ne peut manquer d'accroître encore cette gravité.

Il a en effet emporté des effets immédiats sur la situation des personnes maintenues en centre de rétention administrative (CRA) mais également, plus largement, de toute personne se trouvant dans le périmètre figurant en annexe de l'arrêté.

Le périmètre d'application de l'arrêté, défini au secteur « *compris entre la rue Lavie, la rue de l'Usine, le boulevard Danielle Casanova et l'autoroute A7 dans le 14^{ème} arrondissement de Marseille* » excède ainsi largement le périmètre du seul CRA et des locaux de la police aux frontières.

Il comprend de nombreuses voies publiques (et en particulier une section de l'autoroute), ainsi que de multiples habitations (**Prod. 4**, voies publiques et habitations comprises dans le périmètre de l'arrêté), ce qui permet la captation d'images de milliers d'automobilistes, mais aussi des commerçants et leurs clients, ainsi que des résidents autour du CRA.

L'ensemble de ces éléments suffisent à établir l'urgence imminente qui commande au juge des référés, saisi sur le fondement de l'article L. 521-2 du CJA, d'intervenir.

Et ce, pour que l'arrêté litigieux soit immédiatement suspendu.

La condition d'urgence est ainsi établie.

Sur l'atteinte grave et manifestement illégale à des libertés fondamentales

VI. En second lieu, l'arrêté litigieux porte, au sens des dispositions de l'article L. 521-2 du CJA, une atteinte grave et manifestement illégale à plusieurs libertés fondamentales, en l'occurrence le droit au respect

de la vie privée et familiale, et le droit corrélatif à la protection des données personnelles, mais aussi la liberté d'aller et venir.

VI-1 En droit, il convient de rappeler que le droit au respect de la vie privée est pleinement reconnu comme une « *liberté fondamentale* » au sens de l'article L. 521-2 du CJA (CE, 25 octobre 2007, *Mme Y. c. CNAOP*, n° 310.125).

En outre, ce droit implique, comme indéniable corollaire, le droit à la protection des données personnelles.

Or, chacune de ces libertés fondamentales repose sur des principes constitutionnels et européens particulièrement solennels et protecteurs.

VI-1.1 Ainsi, sur le terrain constitutionnel et en vertu du « *droit au respect de la vie privée et des garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques* », le Conseil constitutionnel exige que « *la collecte, l'enregistrement, la conservation, la consultation et la communication de données à caractère personnel* », soient « justifié[s] par un motif d'intérêt général et mis[es] en œuvre de manière adéquate et proportionnée à cet objectif » (Cons. constit. Déc. n° 2012-652 DC du 22 mars 2012, cons. 8).

A cet égard, le Conseil constitutionnel impose au législateur de déterminer lui-même les conditions d'exploitation, de conservation et de destruction des renseignements collectés mais aussi les conditions d'un contrôle effectif et indépendant de ces opérations (Cons. constit., Déc. n°s 2015-713 DC du 23 juillet 2015, § 78 ; 2016-536 QPC du 19 février 2016, § 14).

Surtout, et en tout état de cause, toute atteinte au droit au respect de la vie privée requiert la présence de « garanties appropriées et spécifiques répondant aux exigences de l'article 34 de la Constitution » (Cons. constit., Déc. n° 2004-499 DC du 29 juillet 2004, § 11 ; Cons. constit. Déc. n° 2018-764 QPC du 15 février 2019).

Par conséquent, toute opération de collecte, d'enregistrement, de conservation, de consultation et de communication de données à

caractère personnel doit nécessairement reposer sur une base légale et être assortie de garanties suffisantes.

Corrélativement, le Conseil constitutionnel a déjà jugé que les « *systèmes de vidéosurveillance assurant la transmission et l'enregistrement d'images prises sur la voie publique mis en œuvre par les autorités publiques* » sont susceptibles de méconnaître des libertés publiques constitutionnellement garanties, au nombre desquelles figurent la liberté individuelle et la liberté d'aller et venir, le droit à la vie privée ainsi que l'inviolabilité du domicile (Cons. constit., Déc. n° 94-352 DC du 18 janvier 1995, § 3).

A ce titre, la mise en œuvre de tels systèmes de surveillance par vidéo doit être assortie des « *garanties nécessaires à la protection de la vie privée des personnes* » (Cons. constit. Déc. n° 2010-604 DC du 25 février 2010, § 23).

VI-1.2 Dans le même sens, sur le terrain du droit européen, l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme stipule que :

« 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui »

Sur ce fondement, la Cour européenne des droits de l'homme a martelé que « *la protection des données à caractère personnel joue un rôle fondamental pour l'exercice du droit au respect de la vie privée et familiale consacré par l'article 8 de la Convention. La législation interne doit donc ménager des garanties appropriées pour empêcher toute utilisation de données à caractère personnel qui ne serait pas conforme aux garanties prévues dans cet article* » et que « *le droit interne doit aussi contenir des garanties aptes à protéger efficacement les données à caractère personnel enregistrées contre les usages*

impropres et abusifs » (Cour EDH, G.C. 4 décembre 2008, *Marper c. Royaume-Uni*, n° 30562/04, § 103).

En outre, il importe de rappeler que selon l'article 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

« 1. Toute personne a droit à la protection des données à caractère personnel la concernant.

2. Ces données doivent être traitées loyalement, à des fins déterminées et sur la base du consentement de la personne concernée ou en vertu d'un autre fondement légitime prévu par la loi. Toute personne a le droit d'accéder aux données collectées la concernant et d'en obtenir la rectification.

3. Le respect de ces règles est soumis au contrôle d'une autorité indépendante ».

VI-1.3 Par ailleurs, et corrélativement, l'ensemble de ces exigences constitutionnelles et européennes fondamentales sont déclinées au sein de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés et de la loi n° 2018-493 du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles, lesquelles sont combinées au Règlement n° 2016/679 du 27 avril 2016 dit « *règlement général sur la protection des données* » (RGPD) ainsi qu'à la directive européenne n° 2016/680 du 27 avril 2016 relative à « *la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil* ».

Dans ce cadre, l'article 31 de la loi du 6 janvier 1978 précitée dispose que « I.-Sont autorisés par arrêté du ou des ministres compétents, pris après avis motivé et publié de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, les traitements de données à caractère personnel mis en œuvre pour le compte de l'Etat et :

1° Qui intéressent la sûreté de l'Etat, la défense ou la sécurité publique ;

2° Ou qui ont pour objet la prévention, la recherche, la constatation ou la poursuite des infractions pénales ou l'exécution des condamnations pénales ou des mesures de sûreté [...]

L'avis de la commission est publié avec l'arrêté autorisant le traitement ».

A cet égard, il convient de rappeler que, selon l'article 4 du Règlement n° 2016/679 du 27 avril 2016 et l'article 3 de la directive n° 2016/680 du même jour :

« On entend par:

1. «données à caractère personnel», toute information se rapportant à une personne physique identifiée ou identifiable (ci-après dénommée «personne concernée»); est réputée être une «personne physique identifiable» une personne physique qui peut être identifiée, directement ou indirectement, notamment par référence à un identifiant, tel qu'un nom, un numéro d'identification, des données de localisation, un identifiant en ligne, ou à un ou plusieurs éléments spécifiques propres à son identité physique, physiologique, génétique, psychique, économique, culturelle ou sociale;

2. «traitement», toute opération ou tout ensemble d'opérations effectuées ou non à l'aide de procédés automatisés et appliquées à des données à caractère personnel ou des ensembles de données à caractère personnel, telles que la collecte, l'enregistrement, l'organisation, la structuration, la conservation, l'adaptation ou la modification, l'extraction, la consultation, l'utilisation, la communication par transmission, la diffusion ou toute autre forme de mise à disposition, le rapprochement ou l'interconnexion, la limitation, l'effacement ou la destruction; »

Faisant application de ces dispositions, le Conseil d'Etat a eu l'occasion de juger dans une ordonnance en date du 18 mai 2020 (CE, ord., 18 mai 2020, *La Quadrature du Net*, n° 440.442) qu'un dispositif mis en œuvre pour le compte de l'Etat et visant à capturer des images par drones en tout lieu et à les exploiter pour identifier les personnes filmées « impose une autorisation par arrêté du ou des ministres compétents ou par décret, selon les cas, pris après avis motivé et publié de la Commission

nationale de l'informatique et des libertés (CNIL). Compte tenu des risques d'un usage contraire aux règles de protection des données personnelles qu'elle comporte, la mise en œuvre, pour le compte de l'Etat, de ce traitement de données à caractère personnel sans l'intervention préalable d'un texte réglementaire en autorisant la création et en fixant les modalités d'utilisation devant obligatoirement être respectées ainsi que les garanties dont il doit être entouré caractérise une atteinte grave et manifestement illégale au droit au respect de la vie privée ».

En l'absence d'un tel avis de la CNIL, il ressort de cette ordonnance que les appareils utilisés doivent impérativement être dotés « *de dispositifs techniques de nature à rendre impossible, quels que puissent en être les usages retenus, l'identification des personnes filmées* ».

Cette exigence perdue, malgré l'intervention de la loi n° 2022-52 du 24 janvier 2022 relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure introduisant l'essentiel des dispositions de l'article L. 242-5 du code de la sécurité intérieure, qui ne permettent pas en principe l'identification.

VI-2 En outre, et encore en droit, il importe de rappeler que la liberté d'aller et venir figure « *au nombre des [...] libertés constitutionnellement garanties [...] protégés par les articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789* » (Cons. constit. Déc. nos 2003-467 DC du 13 mars 2003, cons. 8 ; et 2004-492 DC du 2 mars 2004, cons. 4), mais aussi par l'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention européenne des droits de l'homme.

A ce titre, la liberté d'aller et venir a donc été reconnue comme une « *liberté fondamentale* » au sens de l'article L. 521-2 du CJA (CE, Ord. Ref., 9 janvier 2001, *Desperthes*, n° 228.928 ; CE, Ord. Ref. 26 août 2016, n° 402.742).

Plus récemment, le Conseil d'Etat a jugé que « *la liberté d'aller et venir et le droit de chacun au respect de sa liberté personnelle, qui implique en particulier qu'il ne puisse subir de contraintes excédant celles qu'imposent la sauvegarde de l'ordre public ou le respect des droits d'autrui, constituent des libertés fondamentales au sens de cet article* » L. 521-2 du CJA (CE, 30 avril 2020, *Fédération française des usagers*

de la bicyclette, n° 440.179, § 1 ; v. aussi CE, 17 avril 2020, *Commune de Sceaux c. Ligue des droits de l'homme*, n° 440.057).

Ainsi, à l'instar de l'ensemble des libertés fondamentales, « *les atteintes portées, pour des exigences d'ordre public, à [son] exercice [...] doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées* » (v. not. CE, Ord. Ref., 6 février 2015, *Commune de Cournon d'Auvergne*, n° 387.726).

Ces exigences de nécessité, d'adaptation et de proportionnalité des restrictions aux libertés fondamentales s'apprécient au regard des circonstances de l'espèce.

Or, l'utilisation de drones induit un sentiment de surveillance généralisée ressenti par les personnes concernées, sentiment qui altère nécessairement leur comportement et en particulier restreint l'exercice de leur liberté d'aller et de venir.

En ce sens, la CNIL a relevé que la présence de « *caméras prenant dans leur champ de vision les voies et lieux publics* » peut, notamment, conduire « *les personnes souhaitant préserver leur vie privée et leur image à se restreindre dans l'exercice de leur liberté d'aller et de venir* » (CNIL, Délibération n° 94-056 du 21 juin 1994, précité).

Et ce, d'autant plus fortement que les drones sont infiniment plus intrusifs que les caméras fixes de vidéosurveillance, affectant ainsi directement leurs mouvements.

De fait, ces drones – qui ne sont pas prévus pour voler à haute altitude et sont donc directement visibles par les habitants – sont immanquablement de nature à emporter une ingérence significative dans l'exercice de la liberté d'aller et venir.

VI-3 Compte-tenu de l'atteinte à des libertés fondamentales nécessairement portée par le recours à des aéronefs, celui-ci doit être justifié et strictement nécessaire à la finalité poursuivie.

En effet, les aéronefs permettent de capter et transmettre des images d'un nombre très important de personnes, y compris en suivant leurs déplacements et, le cas échéant, sans qu'elles en soient informées.

Dès lors, cette mesure est encadrée par des dispositions légales et réglementaires imposant, d'une part, qu'elle soit autorisée par un arrêté préfectoral qui précise, sous le contrôle du juge, la finalité et le périmètre strictement nécessaire à garantir l'ordre et la sécurité publics.

Les articles L. 242-1 et suivants du code de la sécurité intérieure prévoient notamment que l'autorisation de recourir à des « *traitements d'images au moyen de dispositifs de captation installés sur des aéronefs* » (donc de recours aux drones) « *doit être strictement nécessaire à l'exercice des missions concernées et adaptée au regard des circonstances de chaque intervention* », « *ne peut être permanente* » ou encore « *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* » mais aussi que « *les dispositifs aéroportés ne peuvent ni procéder à la captation du son, ni comporter de traitements automatisés de reconnaissance faciale* ».

A cet égard, le Conseil constitutionnel a précisé qu'une telle autorisation « *ne saurait (...), sans méconnaître le droit au respect de la vie privée, être accordée qu'après que le préfet s'est assuré que le service ne peut employer d'autres moyens moins intrusifs au regard de ce droit ou que l'utilisation de ces autres moyens serait susceptible d'entraîner des menaces graves pour l'intégrité physique des agents* » (Cons. constit. Déc. n° 2021-834 DC du 20 janvier 2022, cons. 27).

Pareillement, le renouvellement d'une telle autorisation ne saurait, « *sans méconnaître le droit au respect de la vie privée, être décidé par le préfet sans qu'il soit établi que le recours à ces dispositifs aéroportés demeure le seul moyen d'atteindre la finalité poursuivie*. » (*ibid.*, cons. 28).

D'autre part, aux termes de l'article L. 242-5 du code de la sécurité intérieure, les dispositifs aéroportés « *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 ».

Enfin, l'article L. 242-3 du code de la sécurité intérieure prévoit que le public concerné soit informé du recours à des drones par tout moyen « *sauf lorsque les circonstances l'interdisent ou que cette information entrerait en contradiction avec les objectifs poursuivis* ».

À plusieurs occasions, des tribunaux administratifs ont suspendu en référé-liberté la décision préfectorale de recours ponctuel à ces drones aux fins de maintien de l'ordre, en particulier quand cet usage ne semblait pas justifié en soi pour répondre à une situation particulière (v. not. TA de Rouen, 5 mai 2023, n° 2301786) ou encore ont enjoint à l'effacement de données illégalement collectées par ces drones (TA de Grenoble, 8 juillet 2023, n° 2304323).

Récemment, en référé, le Conseil d'Etat a confirmé la suspension de l'autorisation préfectorale de recours aux drones pour surveiller la frontière franco-espagnole en considération du fait que d'autres moyens moins intrusifs pour la vie privée que les drones pouvaient ici être utilisés sans risque pour l'ordre public et la sécurité des personnes :

« les données produites par l'administration sur les flux migratoires et les éléments fournis sur les caractéristiques géographiques de la zone concernée 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 5, ou que l'utilisation de ces autres moyens serait susceptible d'entraîner des menaces graves pour l'intégrité physique des agents » (CE, 25 juillet 2023, Association Avocats pour la défense des étrangers et autres, n° 476.151).

En somme, si le recours aux drones à des fins de maintien de l'ordre est désormais possible, son usage est extrêmement encadré et surveillé afin que celui-ci ne soit restreint qu'aux cas de nécessité absolue.

Récemment, en application de ces mêmes exigences, plusieurs arrêtés préfectoraux qui autorisaient le recours aux drones ont été totalement ou partiellement suspendus en référé (v. not. TA de Nantes, 13 juillet 2024, *Syndicat des avocats de France*, n° 2410632 ; TA de Poitiers, 18 juillet 2024, n° 2401857 ; TA de Rennes, 22 juin 2024, n° 2403394 ; TA de Clermont, 10 mai 2024, n° 2401057 ; TA de Rennes, 10 février 2024, n° 2400733).

VII. En l'espèce, l'arrêté méconnaît manifestement les exigences précitées.

VII-1 Premièrement, il est indiscutable que les images captées par les drones en application de l'arrêté litigieux permettent l'identification des personnes et constitue ainsi un traitement de données au sens de l'article 31 de la loi précitée du 6 janvier 1978.

En effet, l'arrêté litigieux souligne lui-même que « *l'utilisation des drones a permis les 5 et 13 novembre 2024 l'identification et l'interpellation de plusieurs individus jetant des ballotins* ».

Les drones utilisés ne sont donc en aucun cas dotés de dispositifs rendant impossible l'identification des personnes, tel que cela est pourtant requis à défaut d'avis de la CNIL annexé à l'arrêté.

Cela suffit parfaitement à établir que le déploiement et l'usage de tels drones a nécessairement conduit à la captation de données à caractère personnel.

VII-2 Deuxièmement, si l'arrêté fait valoir que les aéronefs permettent aux forces de l'ordre de disposer d'une « *vision en grand angle* », rien ne justifie de la nécessité de recourir à des caméras installées sur des aéronefs en vue de capter, enregistrer et transmettre des images du site.

Et la seule mention, lapidaire, par l'arrêté du fait qu'il « *n'existe pas de dispositif moins intrusif permettant de parvenir aux mêmes fins* », sans justification, ne permet évidemment pas d'établir qu'aucun autre moyen moins intrusif ne permet de répondre à l'objectif de prévention des atteintes à la sécurité des personnes et des biens.

A cet égard, l'article 2 de l'arrêté ministériel du 6 octobre 2022 portant autorisation de traitements automatisés de données à caractère personnel destinés à la sécurisation et au contrôle des personnes dans les lieux de rétention administrative (VidéoCRA) prévoit déjà que :

« Les dispositifs de vidéosurveillance placés dans les emprises mentionnées à l'article 1er captent et enregistrent les images, la date, l'heure et le lieu de leur enregistrement, des zones suivantes :

- zones d'accès et de stationnement des véhicules, dans la limite de ces emprises ;
- zones d'accès piétonniers, dans la limite de ces emprises ;
- **zones de circulation extérieures, dans la limite de ces emprises, et couloirs d'accès aux différentes portes et issues des bâtiments ;**
- zones de circulation intérieures et salles d'attente ;
- zones d'accueil, à l'exclusion de celles réservées au personnel ;
- espace de promenade à l'air libre ;
- zones d'activités collectives affectées aux personnes retenues ;
- **façades des lieux affectés à l'hébergement des personnes retenues, sans visibilité sur l'intérieur des chambres ;**
- chemins de ronde, dans la limite de ces emprises ;
- salles contenant les valeurs des retenus. [...] »¹.

En particulier, le CRA de Marseille dispose d'ores et déjà de nombreux dispositifs de surveillance sans que soit nécessaire l'autorisation de l'utilisation de drones pour en contrôler les recoins et les alentours.

Certes l'arrêté mentionne, en guise de motivation, que *« le CRA a déjà connu des tentatives d'évasions ; que des manifestations non déclarées ont eu lieu les 28 juin, 24 octobre 2024 et 6 novembre ; que l'utilisation des drones a permis les 5 et 13 novembre 2024 l'identification et l'interpellation de plusieurs individus jetant des ballotins ; que des dégradations par tags et apposition d'affiches ciblant les juges de la liberté et de la détention ont eu lieu dans la soirée du 28 juin 2024, qu'il*

¹ Arrêté ministériel du du 6 octobre 2022 portant autorisation de traitements automatisés de données à caractère personnel destinés à la sécurisation et au contrôle des personnes dans les lieux de rétention administrative (VidéoCRA), NOR : IOMC2216386A, publié au JOFR le 21 octobre 2022 [disponible [ici](#), consulté le 9 décembre 2024].

convient de rehausser le niveau de sécurisation de l'établissement concerné ».

Or, rien ne permet effectivement d'établir que le drone utilisé est bel et bien la seule option à même de prévenir plus efficacement des manifestations non déclarées que ne le feraient les caméras déjà existantes, la dégradation mentionnée ou les tentatives d'évasions.

En effet, par visite en date du 1^{er} octobre 2024, Monsieur le Bâtonnier du Barreau de Marseille, Mathieu Jacquier, accompagné par trois responsables de la Commission « Droit des étrangers » de l'Ordre, soulignait que :

« Au jour de la deuxième visite, la situation reste inchangée et le CRA n'a pas été doté d'agents de police supplémentaire comme cela a été demandé en juillet 2023. [...]

150 caméras sont installées dans le centre et aux abords du centre. 10 d'entre elles sont en panne et n'ont été ni réparées ni changées depuis plusieurs mois. [...]

Selon les responsables rencontrés, il est possible de couvrir la totalité de la zone » (Prod. 5, Visite du centre de rétention administrative du Canet)

Ce constat met en évidence, d'une part, la présence de dispositifs de vidéosurveillance suffisante, et d'autre part, la possibilité d'améliorer ces moyens existants, en particulier en réparant les caméras défectueuses.

De plus, le préfet de police des Bouches-du-Rhône n'établit ni même ne fait valoir qu'il rencontrerait des difficultés particulières pour lutter autrement contre ces éventuels jets de projectiles, troubles de stationnement ou encore contre les potentielles évasions, ni qu'il ne pourrait coordonner les effectifs engagés à l'appui d'autres outils moins intrusifs.

Plus encore, il appartiendra au préfet de police des Bouches-du-Rhône d'apporter la preuve que c'est bien le drone qui a permis d'identifier « *plusieurs individus jetant des ballotins* », tout en gardant à l'esprit qu'en l'état de l'arrêté, l'utilisation de ces dispositifs d'une manière permettant une identification des personnes filmées est illégale.

VII-3 Troisièmement, l'utilisation d'un dispositif de surveillance par aéronef présente un risque accru de captation d'image de l'intérieur des chambres des personnes retenues au sein du CRA.

Or, une telle pratique contrevient non seulement au droit fondamental au respect de la vie privée de ces personnes, garanti par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, mais également aux dispositions de l'article 2 de l'arrêté ministériel du 6 octobre 2022 précité, qui encadre strictement les traitements de données à caractère personnel dans les lieux de rétention administrative.

VII-4 Quatrièmement, le périmètre concerné par l'opération de surveillance par drones est manifestement excessif au regard des prétendues finalités de l'arrêté.

Celui-ci concerne, on l'a vu, non seulement le CRA lui-même, mais aussi des voies publiques, des habitations, des commerces (**Prod. 4**), si bien que le dispositif permet la captation et la transmission d'images de nombreux résidents, passants et automobilistes utilisant l'autoroute à proximité, pour une durée d'un mois, ce qui excède largement l'objectif de sécurisation du CRA.

Or le préfet ne produit aucun élément circonstancié permettant de justifier le choix et la superficie du périmètre géographique concerné par le survol d'aéronefs

Plus encore, alors que de nombreux domiciles sont inclus dans ce périmètre, et notamment leurs entrées, celles-ci seront surveillées sans que les garanties prévues par le III de l'article L. 242-5 du code de la sécurité intérieure ne soient mises en place par l'arrêté, à savoir l'interruption immédiate de l'enregistrement ou bien la suppression des images dans un délai de 48 heures.

VII-4 Cinquièmement, il est constant que les personnes visées n'ont pas été informées du recours à ces aéronefs destinés à la captation et l'enregistrement.

L'arrêté se borne à indiquer qu'une telle information « *pourrait mettre à mal le dispositif et rendrait inefficace l'emploi du moyen envisagé de captation d'images* », sans plus de précision.

En l'état, aucun élément ne permet de retenir que l'information était contraire aux objectifs de la mission.

VII-5 Il est donc manifeste que le dispositif litigieux affecte aussi bien le droit au respect de la vie privée et le droit à la protection des données personnelles que la liberté d'aller et venir.

Il résulte donc de tout ce qui précède que l'arrêté contesté est voué à l'annulation.

VIII. Ainsi, il appartient au juge administratif des référés, dans le cadre des pouvoirs dont il dispose sur le fondement de l'article L. 521-2 du CJA, de suspendre l'arrêté litigieux ou, en tout état de cause, de lui enjoindre de cesser immédiatement de capter des images par drones, de les enregistrer, de les transmettre ou de les exploiter, puis de détruire toute image déjà captée dans ce contexte.

PAR CES MOTIFS, et tous autres à produire, déduire, suppléer, au besoin même d'office, les exposants concluent à ce qu'il plaise au juge des référés du tribunal administratif de Marseille de :

- **SUSPENDRE** l'arrêté du préfet de police des Bouches-du-Rhône du 25 novembre 2024 autorisant, pour une durée d'un mois, la captation et la transmission d'images au moyen de caméras installées sur des aéronefs au sein et aux abords du centre de rétention administrative de Marseille ;
- **ENJOINDRE**, sous astreinte, au préfet de police des Bouches-du-Rhône de cesser immédiatement, à compter du prononcé de l'ordonnance à intervenir, de capter des images par drones, de les enregistrer, de les transmettre ou de les exploiter, puis de détruire toute image déjà captée dans ce contexte ;
- **METTRE A LA CHARGE** de l'État la somme de 5.000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Avec toutes conséquences de droit.

SPINOSI

SCP d'Avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation

Productions :

- 1- Arrêté du préfet de police des Bouches-du-Rhône du 25 novembre 2024 ;
- 2- Article de Mediapart en date du 11 juillet 2019 sur l'utilisation de drones de façon ponctuelle au CRA de Rennes ;
- 3- Statuts de la Cimade ;
- 4- Liste et photographie des voies publiques et habitations comprises dans le périmètre de l'arrêté ;
- 5- Compte-rendu de visite du centre de rétention administrative du Canet en date du 1^{er} octobre 2024.