

ALEXIS FITZJEAN Ó COBHTHAIGH
Avocat au Barreau de Paris
5, rue Daunou - 75002 PARIS
Tél. 01.53.63.33.10 - Fax 01.45.48.90.09
afoc@afocavocat.eu

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE PARIS

JUGE DES RÉFÉRÉS

REQUÊTE

**RÉFÉRÉ SUR LE FONDEMENT DE L'ARTICLE L. 521-2 DU CODE DE
JUSTICE ADMINISTRATIF**

POUR : 1°) L'association « La Quadrature du Net », association soumise à la loi française du 1^{er} juillet 1901, dont le siège est sis 60, rue des Orteaux à Paris (75020), représentée par M. Bastien Le Querrec, membre du collège solidaire, **représentante unique** ;

2°) L'association « Ligue des droits de l'Homme » (LDH), association soumise à la loi française du 1^{er} juillet 1901, dont le siège est sis 138, rue Marcadet à Paris (75018), représentée par son président en exercice.

CONTRE : Le dispositif mis en œuvre par la préfecture de police de Paris depuis le 18 mars 2020 visant à capturer des images par drones puis à les exploiter afin de faire respecter les mesures de confinement.

Les exposantes défèrent la décision susvisée à la censure du tribunal administratif de Paris. Elles en requièrent la suspension immédiate, par les motifs suivants.

FAITS

1. Les associations « La Quadrature du Net » (LQDN) et « Ligue des droits de l'Homme » (LDH), exposantes, sont investies de longue date dans la défense des droits et des libertés, notamment le droit à la vie privée et à la protection des données personnelles.
2. Le 25 avril 2020, le journal « Mediapart » a publié un article intitulé « Avec le confinement, les drones s'immiscent dans l'espace public » (cf. Pièce n° 1)¹.
3. Cet article était accompagné de deux documents que lui a adressés la préfecture de police de Paris, en réponse à des questions que le journal lui a posées, et intitulés tous deux « L'emploi des drones à la PP dans le cadre des mesures de confinement et de protection des populations » (cf. Pièces n° 2 et 3).
4. Le premier document (cf. Pièce n° 2) indique que, « dès le 18 mars, un dispositif de surveillance aérien engageant des drones a été déployé », que « ces drones sont pilotés par des fonctionnaires de police » et que « ces moyens aériens permettent également de guider les équipes au sol ».
5. Le second document (cf. Pièce n° 3) précise notamment que « l'objectif est de transmettre des images en temps réel au directeur des opérations », que ces images sont « transmises sur une tablette à disposition de l'autorité responsable du dispositif ou sur un poste fixe dédié » tandis que « dès la fin de la mission, les images sont supprimées de la carte mémoire » du drone. Les drones sont équipés « de caméras à haute résolution » suffisamment précises pour identifier des personnes.
6. Après avoir pris connaissance de ces documents, les exposantes ont entamé des recherches documentaires afin d'étayer les informations de la préfecture de police. C'est ainsi qu'elles ont découvert un entretien de M. Jacky Goely, commandant de l'unité des moyens aériens de la

¹ <https://www.mediapart.fr/journal/france/250420/avec-le-confinement-les-drones-s-immiscent-dans-l-espace-public>

préfecture, sur le site Web de « BFM TV »². M. Goely explique, à propos de ces drones, que « l'essentiel de notre transmission vidéo est adressée au centre de commandement qui peuvent diriger immédiatement des effectifs sur place pour éventuellement contrôler un groupe qui aurait été manifestement en infraction ».

7. Ce dispositif de capture et d'exploitation d'images ne paraît pas avoir fait l'objet d'un acte administratif exprès. Il s'agit d'une pratique, aujourd'hui documentée, de la préfecture de police de Paris. Cette pratique n'en révèle pas moins nécessairement une décision administrative implicite, à tout le moins une situation d'atteinte grave et manifestement illégale aux libertés fondamentales que sont le droit à la vie privée et le droit à la protection des données personnelles.
8. C'est la décision attaquée, à tout le moins la situation d'atteinte contestée.

² <https://www.bfmtv.com/mediaplayer/video/a-paris-la-police-utilise-des-drones-munis-de-hauts-parleurs-pour-surveiller-la-population-et-faire-appliquer-les-mesures-de-confinement-1233770.html>

DISCUSSION

Sur la recevabilité de la présente requête

En ce qui concerne l'intérêt à agir des exposantes

S'agissant de l'intérêt à agir de La Quadrature du Net (LQDN)

9. L'association LQDN est recevable à solliciter l'annulation de la délibération attaquée.

10. Aux termes de l'article 3 de ses statuts (*cf.* Pièce n° 4), LQDN est une association constituée conformément à la loi du 1^{er} juillet 1901 qui a notamment pour objet « la promotion et la défense des droits et des libertés fondamentales dans l'environnement numérique », et notamment :
 - « - la promotion et la défense du droit à l'intimité, à la vie privée, à la protection de la confidentialité des communications et du secret des correspondances et à la protection des données à caractère personnel ;
 - la lutte contre la surveillance généralisée ou politique, d'origine privée ou publique ;
 - la lutte contre l'utilisation d'outils numériques à des fins de surveillance illégitime ; »

11. Il est par ailleurs indiqué que « La mise en œuvre de cet objet et de ces différents sujets se traduit en pratique par toutes les actions jugées utiles et notamment par (...) la mise en œuvre d'actions juridiques et de contentieux ».

12. Il est enfin précisé que « Pour mettre en œuvre ses actions (...) elle jouit de la capacité juridique intégrale reconnue par la loi aux associations et notamment du pouvoir d'ester en justice ».

13. Enfin, LQDN, depuis plus de cinq ans, a engagé plusieurs actions contentieuses afin de défendre les droits au respect de la vie privée et à la protection des données personnelles. Elle est régulièrement conduite à défendre les droits et libertés fondamentaux devant le juge administratif³, en particulier le Conseil d'État⁴, et le Conseil constitutionnel⁵. LQDN est ainsi partie dans des affaires pendantes devant le Tribunal de l'Union européenne (aff. n° T-738/16), ainsi que devant la Cour de justice de l'Union européenne à propos de la loi renseignement française et du régime français de conservation généralisé des données de connexion (aff. n° C-511/18 et C-512/18).
14. **En l'espèce**, la préfecture de police de Paris a déployé des drones pour capter, enregistrer, transmettre et exploiter des images de personnes physiques, sur de très larges zones. Un tel dispositif affecte directement et gravement l'exercice des droits fondamentaux dans l'environnement numérique et les libertés individuelles en matière de traitement informatisé de données, exposant la population à une surveillance illégitime. Tel qu'il sera démontré ci-après, ce dispositif viole à plusieurs reprises le droit à la vie privée et le droit à la protection des données à caractère personnel, protégés par des textes nationaux et internationaux et que les associations exposantes se sont données pour mission de protéger.
15. Partant, l'intérêt à agir de LQDN est certain.

S'agissant de l'intérêt à agir de la Ligue des droits de l'Homme (LDH)

16. L'association LDH est, de même, recevable à solliciter la suspension immédiate de la délibération attaquée.
17. Les deux premiers alinéas de l'article 1^{er} des statuts de la LDH (*cf.* Pièce n° 5) énoncent que la LDH est « destinée à défendre les principes énoncés dans les

³ TA Marseille, 27 février 2020, n° 1901249.

⁴ CE, 16 octobre 2019, n° 433069 ; CE, ord. réf., 14 août 2019, n° 433070 ; CE, 18 octobre 2018, n° 404996 ; CE, 26 juillet 2018, n° 394924, 394922 et 393099 (trois affaires) ; CE, 21 juin 2018, n° 411005 ; CE, 18 juin 2018, n° 406083 ; CE, 25 octobre 2017, n° 411005 ; CE, 17 mai 2017, n° 405792 ; CE, 18 novembre 2016, n° 393080 ; CE, 22 juillet 2016, n° 394922 ; CE, 15 février 2016, n° 389140 ; CE, 12 février 2016, n° 388134 ; CE, ord., 27 janvier 2016, n° 396220 ; CE, 9 septembre 2015, n° 393079 ; CE, 5 juin 2015, n° 388134

⁵ Cons. const., 3 avril 2020, UNEF, n° 2020-834 QPC ; Cons. Const., 26 juillet 2019, *UNICEF* France, n° 2019-797 QPC ; Cons. const., 14 juin 2019, n° 2019-789 QPC ; Cons. const., 15 février 2019, n° 2018-764 QPC ; Cons. const., 30 mars 2018, n° 2018-696 QPC ; Cons. const., 2 février 2018, n° 2017-687 QPC ; Cons. const., 15 décembre 2017, n° 2017-692 QPC ; Cons. const., 4 août 2017, n° 2017-648 QPC ; Cons. const., 21 juillet 2017, n° 2017-646/647 QPC ; Cons. const., 2 décembre 2016, n° 2016-600 QPC ; Cons. const., 21 octobre 2016, n° 2016-590 QPC ; Cons. const., 24 juillet 2015, n° 2015-478 QPC

Déclarations des droits de l'Homme de 1789 et 1793, la Déclaration universelle de 1948 et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et ses protocoles additionnels. Elle œuvre à l'application des conventions et des pactes internationaux et régionaux en matière de droit d'asile, de droit civil, politique, économique, social et culturel ».

18. L'alinéa 4 poursuit :

« Elle lutte en faveur du respect des libertés individuelles en matière de traitement des données informatisées et contre toute atteinte à la dignité, à l'intégrité et à la liberté du genre humain pouvant notamment résulter de l'usage de techniques médicales ou biologiques ».

19. L'article 3 de ces mêmes statuts poursuit :

« La Ligue des droits de l'Homme intervient chaque fois que lui est signalée une atteinte aux principes énoncés aux articles précédents, au détriment des individus, des collectivités et des peuples. Ses moyens d'actions sont l'appel à la conscience publique, les interventions auprès des pouvoirs publics, auprès de toute juridiction, notamment la constitution de partie civile lorsque les personnes sont victimes d'atteintes aux principes ci-dessus visés et d'actes arbitraires ou de violences de la part des agents de l'État ».

20. Enfin, la LDH s'est encore récemment illustrée dans ses combats à l'encontre des dérives de l'état d'urgence sanitaire.

21. **En l'espèce**, l'intérêt à agir de la LDH est ainsi patent.

En ce qui concerne l'absence de décision formalisée

22. **En droit**, il est acquis qu'une requête présentée sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative est recevable sans qu'il soit besoin de produire une décision attaquée (cf. CE, 4 mai 2016, *Da Cunha*, n° 396332, Rec. p. 880), dès lors qu'une telle requête peut ne viser qu'une situation ou un comportement de l'administration (cf. not. CE, ord. réf., 22 mars 2001, *Meyet*,

n° 231601, Rec. p. 1130 ; CE, ord. réf., 5 janvier 2006, *Moreau*, n° 288758 ; CE, ord. réf., 8 août 2008, *Commune de Ceynat*, n° 319547 ; CE, ord. réf., 13 août 2013, *Ministre de l'Intérieur c/ Commune de Saint-Leu*, n° 370902 ; CE, ord. réf., 27 janvier 2016, *Ligue des droits de l'homme*, n° 396220, Rec. p. 8).

23. **En l'espèce**, l'absence de décision formalisée n'est ainsi pas un obstacle à ce que le juge des référés du tribunal administratif de Paris fasse usage des pouvoirs qu'il tient de l'article L. 521-2 du code de justice administrative.
24. Le recours à la flotte de drone litigieuse n'en révèle pas moins nécessairement une décision administrative implicite, à tout le moins une situation d'atteinte grave et manifestement illégale aux libertés fondamentales que sont le droit à la vie privée et le droit à la protection des données personnelles.

Sur l'urgence au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative

25. **En droit**, 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. »

26. Lorsqu'il est saisi sur le fondement des dispositions citées ci-dessus 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, il appartient au juge des référés 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. Le juge des référés peut ordonner à l'autorité compétente de prendre, à titre provisoire, des mesures d'organisation des services placés sous son autorité, dès lors qu'il s'agit de mesures d'urgence qui lui apparaissent nécessaires pour sauvegarder, à très bref délai, la liberté fondamentale à laquelle il est gravement, et de façon manifestement illégale, porté atteinte (cf. not. CE, ord. réf. 30 avril 2020, *Fédération française des usagers de la bicyclette*, n° 440179).

27. D'une manière générale, une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale est susceptible de créer une situation d'urgence au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative (cf. CE, ord. réf., 22 mai 2003, *Commune de Théoule-sur-Mer*, n° 256848, Rec. p. 232 ; CE, 15 février 2002, *Hadda*, n° 238547, Rec. p. 45 ; CE, ord. réf., 23 septembre 2015, *Association des musulmans de Mantes sud*, n° 393639 ; CE, 9 avril 2004, *Vast*, n° 263759, Rec. p. 173 ; voir également, Paul Cassia, in « Les grands arrêts du contentieux administratif », Dalloz, 2020, 7ème éd., n°16, pp. 323-324).
28. Le professeur Olivier Le Bot relève que l'urgence, au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, présente une « autonomie relative », dès lors qu'elle est « intimement liée à l'existence d'une atteinte » (cf. Olivier Le Bot, « Le guide des référés administratifs », *Dalloz*, 2018, 2ème éd., p. 391, pt. 232.223).
29. C'est ainsi que le Conseil d'Etat a récemment jugé que les incertitudes qui s'étaient installées, à raison des contradictions relevées dans la communication de plusieurs autorités publiques, sur la portée des dispositions de l'article 3 du décret du 23 mars 2020, particulièrement en ce qui concerne l'activité physique, quant à l'usage de la bicyclette et des conséquences de cette incertitude pour les personnes qui utilisent la bicyclette pour leurs déplacements autorisés, caractérisaient une situation d'urgence au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative (cf. CE, ord. réf. 30 avril 2020, *Fédération française des usagers de la bicyclette*, n° 440179).
30. De même, il a récemment jugé que la carence de l'État à mettre en œuvre l'enregistrement des demandes d'asile, et en priorité celles émanant des personnes les plus vulnérables, était de nature à justifier que la condition d'urgence prévue par l'article L. 521-2 du code de justice administrative était remplie (cf. CE, 30 avril 2020, *Ligue des droits de l'Homme e.a.*, n° 440250, 440253).
31. Dans ces deux ordonnances, à l'instar d'autres ordonnances de référé-liberté rendues dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire actuel (cf. not. CE, 22 mars 2020, *Syndicat des jeunes médecins e.a.*, n° 439674 ; CE, 17 avril 2020, *Commune de Sceaux c/ Ligue des droits de l'Homme*, n° 440057), le juge des référés du Conseil d'Etat a admis que la condition d'urgence au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative était satisfaite sans réellement la questionner dans les motifs de ses ordonnances.

32. Enfin, le juge national a le devoir d'écarter toute disposition nationale contraire au droit de l'Union européenne « *au moment même* » de l'application de celui-ci (cf. CJCE, 9 mars 1978, *Simmenthal*, n° C-106/77, pt. 22 : « *serait, dès lors, incompatible avec les exigences inhérentes à la nature du droit communautaire toute disposition d'un ordre juridique national ou toute pratique, législative, administrative ou judiciaire, qui aurait pour effet de diminuer l'efficacité du droit communautaire par le fait de refuser au juge compétent pour appliquer ce droit, le pouvoir de faire, au moment même de cette application, tout ce qui est nécessaire pour écarter les dispositions législatives nationales faisant éventuellement obstacle à la pleine efficacité des normes communautaires* » ; CJCE, 19 juin 1990, *Factortame*, n° C-213/89, pt. 20 ; Cons. const., 12 mai 2010, *Loi relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne*, décision n° 2010-605 DC, pt. 14 ; CE, 14 mai 2010, *Rujovic*, n° 312305, Rec. p. 165 ; CE, ord. réf., 14 février 2013, *Lallier*, n° 365459, Rec. T. p. 98) et même si l'obstacle en question n'est que « temporaire » (cf. CJCE, 19 juin 1990, *Factortame*, n° C-213/89, pt. 20).

33. En sorte que dans la balance des intérêts à laquelle procède le juge des référés, saisi sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, pour apprécier si la condition d'urgence doit être regardée comme remplie, il est tenu compte, le cas échéant, de ce que l'intérêt public commande que soient prises les mesures provisoires nécessaires pour faire cesser immédiatement l'atteinte aux droits conférés par l'ordre juridique de l'Union européenne (cf. CE, ord. réf., 14 février 2013, *Lallier*, n° 365459, Rec. T. p. 98). Par analogie, une atteinte aux droits conférés par l'ordre juridique de l'Union européenne contribue à caractériser l'urgence au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative.

34. **En l'espèce**, la préfecture de police de Paris a déployé une armada des drones afin de survoler l'espace public et de capter les images dans leurs champs de vision. Cet usage de drones, associé à un dispositif de captation d'images, constitue, ainsi qu'il sera développé plus bas, un traitement de données à caractère personnel illicite et, à tout le moins, une ingérence grave et manifestement illégale dans plusieurs libertés fondamentales parmi lesquelles le droit à la vie privée et le droit à la protection des données personnelles.

35. Ce déploiement de drones par la préfecture de police n'a jamais été autorisé par un acte administratif exprès. Ce n'est que le 25 avril 2020, grâce à un article publié par le journal Mediapart, qu'un certain nombre d'informations ont été révélées par la préfecture de police sur ce déploiement. Ces éléments révèlent nécessairement une décision implicite ou, à tout le moins, une situation d'atteinte grave et

manifestement illégale aux libertés fondamentales que sont le droit à la vie privée et le droit à la protection des données personnelles. La gravité de cette atteinte (*cf. infra* §. En ce qui concerne la gravité de l'atteinte), combinée au caractère manifeste des illégalités commises par la préfecture dans l'utilisation de cette flotte de drone (*cf. infra* §. En ce qui concerne le caractère manifestement illégal de l'atteinte), caractérise déjà une situation d'urgence au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative.

36. D'autant que l'atteinte en cause est portée à des libertés qui sont également protégées par le droit de l'Union européenne, en sorte que, sauf à entraîner un manquement de l'Etat français au sens des articles 258, 259 et 260 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le juge national a le devoir d'intervenir à bref délais en application de la jurisprudence ancienne et constante de la Cour de justice de l'Union européenne.

37. De plus, l'atteinte est présente et effective, dès lors que ce dispositif est actuellement en cours. Il y a urgence à obtenir dans les 48 heures, du juge des référés du tribunal administratif de Paris, une injonction faite à la préfecture de police de cesser ces traitements de données et captations illicites afin de donner un effet utile et effectif au recours des exposantes.

38. Alors qu'il est en outre difficile de distinguer un acte administratif susceptible d'un recours devant le juge de l'excès de pouvoir, dès lors que celui-ci n'est que révélé implicitement par la pratique de la préfecture de police, une ordonnance prise sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative risquerait d'intervenir tardivement et, en toute hypothèse, après le 11 mai 2020, privant les exposantes de leurs droits à un recours effectif garanti notamment par les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales. L'absence d'acte administratif exprès renforce l'adéquation du référé-liberté comme voie idoine de recours, dès lors que le juge des référés peut n'être saisi sur ce fondement que d'une pratique ou d'un comportement portant une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale.

39. Au demeurant, il n'était pas matériellement possible de solliciter plus tôt une mesure d'urgence, dès lors que cette pratique n'a été formellement révélée que par les réponses apportées par la préfecture de police à des questions du journal Mediapart, qui n'ont été publiées par ce média que le 25 avril 2020. Aucune information suffisamment précise et documentée, notamment sur la nature des drones déployés et la captation des images réalisée, n'a été communiquée antérieurement par la préfecture de Police.

40. L'ensemble de ces circonstances caractérise une situation d'urgence au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative.

**Sur les atteintes graves et manifestation illégales
à des libertés fondamentales**

En ce qui concerne les libertés fondamentales méconnues

41. **En premier lieu**, le droit au respect de la vie privée constitue une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative (*cf.* CE, ord. réf., 25 octobre 2007, *Conseil national pour l'accès aux origines personnelles*, n° 310125, Rec. T. pp. 684, 847, 859 et 1013, note Olivier Le Bot, RFDA 2008, p. 328 ; voir également, au-delà du référé-liberté, CE, 6 février 1980, *Confédération syndicale des familles et Fédération nationale École et familles*, n° 09857, Rec. T. p. 727 ; Soc., 2 octobre 2001, *Nikon*, n° 99-42.942, Bull. civ. V, n° 291).

42. Le Conseil constitutionnel a 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* » étaient 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 (*cf.* Cons. constit., 18 janvier 1995, *Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité*, n° 94-352 DC, pt. 3), en sorte que la mise en œuvre de tels systèmes de surveillance devait être assortie de garanties de nature à sauvegarder l'exercice de ces libertés (*cf.* Cons. const., 18 janvier 1995, n° 94-352 DC, pt. 4). Cette jurisprudence dégagée pour des systèmes de vidéosurveillance « fixes » est valable *a fortiori* pour des systèmes de vidéosurveillance « mobiles », embarqués dans des drones.

43. Or, le dispositif attaqué est constitué d'un essaim de drones filmant de très larges espaces, tant publics que privés. Par suite, il porte nécessairement atteinte au droit à la vie privée.

44. **En second lieu**, il n'est pas douteux que le droit à la protection des données personnelles constitue également une liberté fondamentale au sens de l'article

L. 521-2 du code de justice administrative. C'est ainsi notamment que le premier considérant du règlement général pour la protection des données (RGPD) énonce que la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données personnelles est un droit fondamental. Ce droit dispose également d'une assise dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (*cf.* article 8), de même que dans le droit conventionnel du Conseil de l'Europe (*cf.* Convention n° 108 pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel de 1981). Enfin, le Conseil constitutionnel juge, sur le fondement de l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 que la collecte, l'enregistrement, la conservation, la consultation et la communication de données à caractère personnel doivent être justifiés par un motif d'intérêt général et mis en œuvre de manière adéquate et proportionnée à cet objectif (*cf.* not. Cons. const., 22 mars 2012, *Loi relative à la protection de l'identité*, n° 2012-652 DC, pt. 8).

45. Or, le dispositif attaqué est formé d'un ensemble de traitements de données personnelles.

46. **En droit**, une donnée personnelle est définie comme toute information se rapportant à une personne physique identifiée ou identifiable. Une personne identifiable étant une personne qui peut être identifiée, directement ou indirectement, notamment par référence à un ou plusieurs éléments spécifiques propres à son identité physique ou physiologique. Un traitement de données est constitué par toute opération ou ensemble d'opérations effectuées ou non à l'aide de procédés automatisés telles que la collecte, l'enregistrement, la consultation, l'utilisation, la communication par transmission ou l'effacement (*cf.* article 4 du RGPD).

47. Le Comité européen de la protection des données (ci-après « CEPD ») reprend ces critères et considère en outre que la captation d'images par une caméra installée à haute altitude constitue un traitement de données personnelles dès lors qu'elles permettent d'identifier les personnes photographiées sur la base de l'apparence ou d'autres éléments spécifiques (*cf.* lignes directrices n° 3/2019 relatives au traitement de données à caractère personnel par le biais de périphériques vidéo, dans leur version 2.0 adoptée le 29 janvier 2020, p. 7).

48. **En l'espèce**, la préfecture de police indique que les drones captent des images de personnes physiques au moyen « *de caméras à haute résolution* » suffisamment précises pour être techniquement capables d'identifier des personnes. Ces images sont enregistrées sur la carte mémoire du drone puis, selon la préfecture, effacées

en fin d'opération. Au moment de leur captation, elles sont aussi transmises à des tablettes ou des postes fixes de l'autorité responsable, où elles sont consultées et utilisées, afin notamment de guider les équipes au sol, ou de mener des missions de police judiciaire. En outre, la préfecture de police affirme également que les drones sont équipés de haut-parleurs servant à diffuser des messages d'injonction de respecter le confinement dont la portée n'excède pas « 40 mètres », et que ces drones ne sont donc pas prévus pour voler à haute altitude.

49. **En conclusion**, la pratique contestée se compose d'un ensemble de traitements (captation, enregistrement, effacement, transmission, consultation, utilisation) de données personnelles (images de personnes physiques suffisamment précises pour en permettre l'identification).

50. **En tout état de cause**, quand bien même la pratique contestée n'impliquerait pas de traiter des données personnelles, elle resterait soumise au régime général relatif au droit à la vie privée. C'est ainsi que les moyens développés ci-après se fonderont tant sur le droit à la vie privée que sur le droit des données personnelles.

51. Par ailleurs, il ne faut pas perdre de vue que les traitements mis en œuvre pour le compte de l'État « à des fins de prévention et de détection des infractions pénales » sortent du champ du RGPD pour entrer dans celui de la directive 2016/680 du 27 avril 2016 (ci-après « directive police-justice ») et du titre III de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés (ci-après « loi informatique et libertés ») qui transpose cette directive. Ces dernières dispositions reprennent à l'identique la définition des « traitements de données à caractère personnelles » fournies par le RGPD.

52. Le dispositif attaqué relève de la directive-police justice. Mais, à supposer, pour les seuls besoins du raisonnement, qu'il relève du RGPD, cette circonstance n'aurait que peu d'importance dès lors que l'essentiel des règles posées par cette directive se retrouve dans le RGPD. Par soucis d'exhaustivité et pour couvrir toutes les hypothèses possibles, les moyens développés ci-après se fonderont tant sur la directive police-justice, que sur le RGPD.

En ce qui concerne la gravité de l'atteinte

53. Le dispositif attaqué consiste dans le déploiement d'une flotte de drones, équipés de caméras à haute définition, volant à basse altitude et permettant de surveiller en temps réel de très larges zones, telles que des zones auparavant difficiles d'accès

ou encore des zones privées, tels que des jardins privés ou l'intérieur des habitations. À défaut de limitation juridique contraignantes en la matière, les images captées peuvent techniquement être partagées avec divers services de l'État ou autres autorités publiques, qui pourront les exploiter pour un nombre virtuellement infini de finalités, légitimes ou non.

54. La captation en utilisant un grand angle permet de filmer des flux de circulation, des rassemblements, des zones urbaines ou rurales, ainsi que la progression de cortèges. La captation de ces images permet également l'identification des individus.
55. La mobilité des drones rend ces derniers infiniment plus liberticides que des caméras fixes. Non seulement l'atteinte aux libertés et, en particulier, au droit à la vie privée, n'est plus limitée par les contraintes inhérentes au dispositif, relatives à l'emplacement et à l'orientation des caméras ; mais encore, à la différence des caméras fixes qui peuvent – et doivent (*cf.* Délibération n° 94-056 du 21 juin 1994 de la CNIL portant adoption d'une recommandation sur les dispositifs de vidéosurveillance mis en œuvre dans les lieux publics et les lieux recevant le public) – être paramétrées afin de ne pas capter des images relatives à des entrées d'immeuble, à l'intérieur des bâtiments et, d'une manière générale, à des espaces privés, les images captées par des drones mobiles captent nécessairement des images relatives à ces espaces protégés.
56. L'absence de notification est inhérente à l'utilisation des drones, ce qui entrave le droit d'accès – qu'il soit direct ou indirect – des personnes concernées et donc les prive de tout recours effectif. Cette entrave est d'autant plus grave que la notification d'une captation (*cf.* article R. 253-3, L. 241-1 et L. 241-2 du code de la sécurité intérieure) et le droit d'accès qui l'accompagne (*cf.* article L. 253-5, R. 241-6 et R. 241-15 du code de la sécurité intérieure), tels qu'habituellement prévus par la loi, constituent des garanties nécessaires qui participent du rééquilibrage de l'atteinte engendrée par la vidéosurveillance.
57. Enfin, l'utilisation, *a fortiori* hors de tout cadre juridique, de ces drones renforce le sentiment de surveillance généralisée ressenti par les personnes concernées qui sont susceptibles d'altérer leur comportement et notamment de se retréindre dans l'exercice de leur liberté d'aller et de venir⁶.

⁶ Délibération n° 94-056 du 21 juin 1994, préc. ; Jon Penney, « Chilling Effects : Online Surveillance and Wikipedia Use », Berkeley Technology Law Journal, Vol. 31, n° 1, p. 117, 2016 ; Alex Marthews et Catherine E. Tucker, « Government Surveillance and Internet Search Behavior », 17 février 2017, disponible ici : <https://ssrn.com/abstract=2412564> ou ici <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2412564> ; Dawinder S. Sidhu « The chilling effect of government surveillance programs on the use of the Internet by

58. L'ensemble de ces circonstances caractérisent une atteinte grave à des libertés fondamentales au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative.

En ce qui concerne le caractère manifestement illégal de l'atteinte

Quant à l'absence de tout acte administratif explicite encadrant spécifiquement le dispositif attaqué

59. L'absence de tout acte administratif explicite encadrant spécifiquement le dispositif attaqué entraîne l'illégalité de ce dernier.

60. **En droit**, l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et libertés fondamentales (ci-après, « CESDH »), tel qu'interprété par la Cour européenne des droits de l'Homme (ci-après « CEDH ») exige que toute atteinte à la vie privée ait « *une base en droit interne* » qui soit « *suffisamment accessible* » de sorte que toute personne puisse « *disposer de renseignements suffisants, dans les circonstances de la cause, sur les normes juridiques applicables à un cas donné* ». La norme doit être « *énoncée avec assez de précision pour permettre au citoyen de régler sa conduite ; en s'entourant au besoin de conseils éclairés, il doit être à même de prévoir, à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences de nature à dériver d'un acte déterminé* » (cf. CEDH, 25 mars 1983, *Silver et autres c. Royaume-Uni*, n° 5947/72, §§ 85-88).

61. L'article 8 de la directive police-justice prévoit qu'un traitement de données personnelles mis en œuvre à des fins de prévention et de détection des infractions pénales « *n'est licite que si [...] il est fondé sur le droit de l'Union ou le droit d'un État membre* » qui « *précise au moins les objectifs du traitement, les données à caractère personnel devant faire l'objet d'un traitement et les finalités du traitement* ». Ce principe se retrouve également à l'article 6, §3, du RGPD.

62. L'article 31, I, de la loi informatique et libertés exige que « *les traitements de données à caractère personnel mis en œuvre pour le compte de l'Etat et qui [...] ont pour objet la prévention, la recherche, la constatation ou la poursuite des*

Muslim-Americans », University of Maryland Law Journal of Race, Religion, Gender and Class, 2007, Vol. 7, Iss. 2, art. 10. Voir également « effet Hawthorne », https://fr.wikipedia.org/wiki/Effet_Hawthorne

infractions » soient « *autorisés par arrêté du ou des ministres compétents, pris après avis motivé et publié de la Commission nationale de l'informatique et des libertés* ».

63. Pour illustrer ces diverses normes, on peut souligner que la CNIL avait exigé en 2015 que les caméras mobiles portés par les policiers et les gendarmes soient soumises à « *un encadrement légal, spécifique et adapté* » (CNIL, Rapport d'activité 2015, p. 19). Elle ajoutait que « *des questions similaires se posent pour l'ensemble des caméras mobiles utilisées par les autorités publiques, qu'il s'agisse de caméras embarquées sur des véhicules par exemple ou encore de drones* ».
64. **En l'espèce**, comme l'indique elle-même la préfecture dans les documents publiés par Mediapart, les traitements en cause « *ne relèvent pas des dispositions du code de la sécurité intérieure relative à la vidéoprotection* ». Ces traitements ne résultent d'aucune autre loi, décret ou arrêté. La CNIL n'a jamais été saisie à leur sujet. Ainsi, aucun acte administratif exprès ne fixe leurs objectifs, les catégories de données traitées ou leur finalité. À défaut de la moindre norme « *énoncée avec assez de précision* », aucune personne ne peut « *prévoir* » quand, pourquoi, ni comment son image peut être captée, puis enregistrée et transmise, par un drone de la préfecture de police de Paris.
65. **En conclusion**, le dispositif litigieux viole l'article 8 de la CESDH en ce qu'il n'est pas prévu par la loi. De même, alors que les traitements en cause sont mis en œuvre pour le compte de l'État afin de lutter contre des infractions au confinement, ils ne résultent d'aucun arrêté, ni loi, ni décret. Par suite, ils violent l'article 31, I, de la loi informatique et libertés. A supposer, pour les seuls besoins du raisonnement, que ces traitements seraient soumis au RGPD, ils en violeraient l'article 6, §3. Ainsi, le dispositif attaqué constitue une ingérence grave et manifestement illégale dans le droit à la vie privée et le droit à la protection des données à caractère personnel.
66. Partant, du fait de l'absence d'acte administratif écrit pour l'encadrer, la pratique attaquée porte de multiples atteintes grave et manifestement illégales au droit à la vie privée et au droit à la protection des données à caractère personnel.

Quant à l'absence de délai de conservation

67. **En droit**, l'article 8 de la CESDH, interprété par la CEDH, exige que toute mesure de surveillance prévoie certaines garanties minimales, telle que « *les circonstances dans lesquelles peut ou doit s'opérer l'effacement ou la destruction des enregistrements* » (cf. not., CEDH, *Weber et Saravia c. Allemagne*, 29 juin 2006, n° 54934/00, § 95).
68. Ce principe se retrouve à l'article 4 de la directive police-justice, ainsi qu'à l'article 5 du RGPD, qui exigent tous deux que les données soient conservées « *pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire au regard des finalités* », que le responsable du traitement prenne les mesures pour s'en assurer et qu'il puisse le démontrer. Ces deux dispositions se retrouvent respectivement aux article 4 et 87 de la loi informatique et libertés.
69. De même, le Conseil constitutionnel a reconnu comme faisant partie des garanties nécessaires à la vidéosurveillance la règle prévoyant que « *les enregistrements doivent être détruits dans un délai maximum d'un mois* » (cf. Cons. constit., 18 janvier 1995, *Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité*, n° 94-352 DC, pt. 8).
70. **En l'espèce**, la conservation des données n'est limitée par aucune norme juridique à même d'en limiter la durée au strict nécessaire. Si la préfecture indique supprimer les images de la carte mémoire du drone en fin d'opération, cette suppression n'est garantie par aucune norme et, en outre, ne concerne pas les données conservées sur les tablettes et postes de la préfecture telles que transmises en temps réel par les drones au directeur des opérations.
71. **En conclusion**, le dispositif attaqué viole gravement et manifestement l'article 8 de la CESDH ainsi que les dispositions susvisées du RGPD, de la directive-police justice et de la loi informatique et libertés.

Quant à l'absence d'information des personnes concernées

72. **En droit**, l'article 8 de la CESDH, interprété par la CEDH, implique « *d'aviser la personne concernée après la levée des mesures de surveillance dès que la*

notification peut être donnée sans compromettre le but de la restriction » (cf. CEDH, *Weber et Saravia c. Allemagne*, précité, § 135).

73. Ce principe se retrouve à l'article 14 du RGPD, ainsi qu'à l'article 13 de la directive police-justice, qui exigent tous deux que « *le responsable du traitement met à la disposition de la personne concernée au moins les informations* » concernant notamment l'existence du traitement, son responsable, la finalité poursuivie et les destinataires des données. Ces deux dispositions se retrouvent respectivement aux articles 48 et 104 de la loi informatique et libertés.
74. De même, le Conseil constitutionnel a reconnu comme faisant partie des garanties nécessaires à la vidéosurveillance le fait que « *le public soit informé de manière claire et permanente de l'existence du système* » (cf. Cons. constit., 18 janvier 1995, *Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité*, n° 94-352 DC, pt. 5).
75. **En l'espèce**, aucune information n'est fournie aux personnes dont l'image est capturée par les drones, que ce soit avant, pendant ou après la capture et l'exploitation des images.
76. **En conclusion**, le dispositif attaqué viole gravement et manifestement l'article 8 de la CESDH ainsi que les dispositions susvisées du RGPD, de la directive police-justice et de la loi informatique et libertés.

Quant à l'absence de garantie organisationnelle

77. **En droit**, l'article 8 de la CESDH, interprété par la CEDH, exige que toute mesure de surveillance prévoie certaines garanties minimales, telle que « *la procédure à suivre pour l'examen, l'utilisation et la conservation des données recueillies, les précautions à prendre pour la communication des données à d'autres parties* » (cf. arrêt *Weber et Saravia c. Allemagne*, précité, § 95).
78. Ce principe se retrouve à l'article 25 du RGPD, ainsi qu'à l'article 20 de la directive police-justice, qui exigent tous deux de prendre des mesures garantissant que les données « *ne sont pas rendues accessibles à un nombre indéterminé de personnes physiques* » et que seules les données « *nécessaires au regard de chaque finalité spécifique du traitement sont traitées* ».

79. De même, le Conseil constitutionnel a reconnu comme faisant partie des garanties nécessaires à la vidéosurveillance le fait que soient explicitement prévues « *toutes les précautions utiles, en particulier quant à la qualité des personnes chargées de l'exploitation du système de vidéosurveillance* » (cf. Cons. constit., 18 janvier 1995, *Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité*, n° 94-352 DC, pt. 7).

80. **En l'espèce**, aucune norme spécifique ne limite les personnes pouvant accéder aux images capturées, qui peuvent ainsi potentiellement devenir accessibles à tout service de l'État. De même, l'absence d'encadrement juridique exprès prive de toute garantie le fait que ces données soient exploitées dans la finalité exclusive de faire respecter les règles de confinement.

81. **En conclusion**, le dispositif attaqué viole gravement et manifestement l'article 8 de la CESDH ainsi que les dispositions susvisées du RGPD, de la directive police-justice et de la loi informatique et libertés.

Quant à l'absence de proportionnalité

82. **En droit**, au regard des droits reconnus par l'article 8 de la CESDH, la CEDH considère qu'une ingérence est considérée comme « *nécessaire dans une société démocratique* » pour atteindre un but légitime si elle répond à un « *besoin social impérieux* » et, en particulier, « *si elle est proportionnée au but légitime poursuivi et si les motifs invoqués par les autorités nationales pour la justifier apparaissent pertinents et suffisants* » » (cf. not., CEDH, 4 décembre 2008, *S et Marper c. Royaume-Uni*, n° 30562/04 et 30566/04, § 101).

83. L'article 4 de la directive police-justice exige que « le traitement soit nécessaire et proportionné » à la finalité qu'il poursuit et que les données soient « adéquates, pertinentes et non excessives au regard » de cette finalité. Cette exigence se retrouve à l'identique aux articles 5 et 6, §3, du RGPD, ainsi qu'aux articles 4 et 87 de la loi informatique et libertés.

84. Un arrêt la cour administrative d'appel de Nantes de 2018 illustre bien ces principes. Pour que le déploiement de caméras dans une commune soit licite, il faut qu'« *une telle mesure soit nécessaire et proportionnée à la préservation de*

l'ordre public ». Un dispositif qui s'étendrait « *sans justification légale à presque tous les principaux lieux de vie de la commune* » est « *disproportionné au regard des nécessités de l'ordre public* ». La cour avait notamment dénoncé que certaines caméras soient installées « *sans qu'il soit établi, par les statistiques relatives à la délinquance dans la commune, que ces lieux seraient particulièrement exposés à des risques d'agression, de vol ou de trafic de stupéfiants* » (cf. CAA Nantes, 9 novembre 2018, *Commune de Ploërmel*, n° 17NT02743).

85. Dans le même esprit, le Conseil constitutionnel a reconnu comme faisant partie des garanties nécessaires à la vidéosurveillance le fait qu'il ait été « *interdit que soient visualisées les images de l'intérieur des immeubles ainsi que de façon spécifique leurs entrées* » (cf. Cons. constit., 18 janvier 1995, *Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité*, n° 94-352 DC, pt. 5).

86. Enfin, la CNIL aussi exige que « *les caméras implantées pour surveiller les voies publiques ne devront pas visualiser les entrées d'immeubles ni les intérieurs des bâtiments* » et, plus généralement, que les responsables doivent « *proportionner aux risques réellement encourus par la population, compte tenu des circonstances de temps et de lieu, l'usage de tels équipements et choisir en conséquence le nombre, l'emplacement, l'orientation, les caractéristiques des caméras (définition de l'image, télécommande, zoom [...])* » (CNIL, délibération n° 94-056 du 21 juin 1994).

87. **En l'espèce**, le dispositif ne résultant d'aucun acte administratif exprès spécifique, ses finalités demeurent indéterminées et il est impossible de s'assurer qu'il est strictement proportionné au regard des finalités poursuivies. A supposer que sa finalité soit de faire respecter les règles liées au confinement, force est de constater que la préfecture de police de Paris n'a justifié ni de la nécessité, ni de l'adéquation, ni de la proportionnalité du dispositif. En particulier, aucune étude, aucun élément statistique, ni aucun élément matériel ne vient étayer la nécessité, l'adéquation ou la proportionnalité de ce dispositif. Il est impossible d'évaluer les critères qui déterminent les parcours de chaque drone, leur nombre, leur caractéristiques techniques ou leurs horaires de vol.

88. Pourtant, ce dispositif est particulièrement intrusif : des drones sont déployés sur dans le ciel parisien, équipés de caméras haute définition et permettant de surveiller en temps réel de très larges zones, telles que des zones auparavant difficiles d'accès ou encore des zones privées, comme des jardins privatifs ou des habitations. La gravité de cette surveillance tranche avec le fait que sa finalité peut

tout à fait être atteinte par d'autres moyens nettement moins intrusifs pour la vie privée, telles que des équipes humaines au sol.

89. **En conclusion**, le dispositif attaqué n'étant ni nécessaire, ni adéquat, ni proportionné à l'objectif poursuivi, il est illégal tant aux règles générales relatives au droit à la vie privée que des règles régissant les traitements de données à caractère personnel.

90. Il ressort de tout ce qui précède que le dispositif mis en œuvre par la préfecture de police de Paris se fait en dehors de toute autorisation licite et ne respecte pas les principes, conventionnels, européens, constitutionnels et légaux, de respect du droit à la vie privée et de protection des données à caractère personnel.

91. L'ensemble de ces circonstances caractérise des illégalités manifestes au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative.

92. À tous égards, il convient non seulement d'annuler la décision implicite attaquée, révélée par les documents de la préfecture publiés par le journal Mediapart le 25 avril dernier, mais encore d'enjoindre au préfet de police de Paris de cesser immédiatement de capter des images par drones, de les enregistrer, de les transmettre et de les exploiter, et d'assortir cette injonction d'une astreinte de 1024 euros par jour de retard. Une telle cessation ne comporte aucune difficulté pratique et peut être exigée dès le prononcé de la décision.

Sur l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative

93. Compte tenu des frais qu'elles ont été contraintes d'engager pour assurer la défense de leurs intérêts dans cette procédure, les exposantes demandent qu'une somme 4 096 euros soit mise à la charge de l'Etat, pris en la personne du préfet de police de Paris sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

PAR CES MOTIFS les associations LQDN et LDH concluent qu'il plaise au juge des référés du tribunal administratif de Paris, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

SUSPENDRE la décision attaquée, avec toutes conséquences de droit ;

ENJOINDRE au préfet de police de Paris 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, sous astreinte de 1024 euros par jour de retard ;

METTRE A LA CHARGE de l'Etat, pris en la personne du préfet de police de Paris une somme de 4 096 euros, en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Fait à Paris, le 2 mai 2020

ALEXIS FITZJEAN Ó COBHTHAIGH
Avocat au Barreau de Paris