

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 MONTREUIL

REQUÊTE EN INTERVENTION VOLONTAIRE

N° 2200218

POUR : L'association « La Quadrature du Net » (LQDN), association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901 dont le siège social est situé au 115, rue de Ménilmontant à Paris (75020), enregistrée en préfecture de police de Paris sous le numéro W751218406, représentée par M. Bastien Le Querrec, membre du collège solidaire en exercice.

CONTRE : La délibération n° CR 2021-080 du 15 décembre 2021 par laquelle le conseil régional Île-de-France a décidé de subventionner l'équipement en drones des polices municipales.

Table des matières

Faits	3
Discussion	6
I Sur l'intérêt à intervenir de l'exposante	6
II Sur la qualification juridique des faits	7
A. En ce qui concerne l'existence de traitements de données personnelles, en particulier de données sensibles	8
B. En ce qui concerne la méconnaissance du droit à la vie privée	11
C. En ce qui concerne la méconnaissance du droit à la liberté d'expression et à la liberté de manifester	12
III Sur l'illégalité externe de la délibération litigieuse	13
A. En ce qui concerne l'incompétence de la région de financer des équipements de polices municipales	13
B. En ce qui concerne l'incompétence de la police municipale pour recourir à des drones	17
IV Sur l'illégalité interne	18
A. En ce qui concerne le défaut de base légale	18
B. En ce qui concerne la disproportion manifeste	21
Bordereau des productions	26

FAITS

1. L'association « La Quadrature du Net » (LQDN), exposante, est investie 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. Dans une ordonnance n^{os} 440442 et 440445 du 18 mai 2020, rendue sur une requête de La Quadrature du Net, le juge des référés du Conseil d'État a enjoint à l'État de cesser, sans délai, de procéder aux mesures de surveillance par drone, du respect, à Paris, des règles de sécurité sanitaire applicables à la période de déconfinement. Il a ainsi jugé, d'une part, que le dispositif litigieux constituait un traitement de données personnelles qui relève du champ d'application de la directive UE n^o 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 (ci-après directive « police-justice ») et, d'autre part, que ce traitement, qui est mis en œuvre pour le compte de l'État, relève des dispositions de la loi n^o 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés (ci-après « loi Informatique et Libertés ») qui sont applicables aux traitements compris dans le champ d'application de cette directive parmi lesquelles l'article 31 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 (ci-après « la CNIL »).

3. Par un arrêt n^o 446155 du 22 décembre 2020, aux tables, le Conseil d'État a, à nouveau, enjoint au préfet de police de Paris de cesser sa surveillance par drones, cette fois-ci des manifestations, et suspendu la décision administrative autorisant une telle surveillance. Il a estimé que les drones sont des traitements de données personnelles et qu'aucune base légale, au sens de la directive « police-justice » et du titre III. de la loi Informatique et Libertés ne les autorise (pts. 12 et 13). Il a également constaté l'absence de nécessité de l'usage de drones (pt. 11).

4. Par une délibération n^o SAN-2021-003 du 12 janvier 2021, la CNIL a sanctionné l'usage de drones à des fins de sécurité et enjoint le ministre de l'intérieur

de cesser l'utilisation de drones. L'autorité a constaté que les drones sont des traitements de données personnelles soumis au titre III. de la loi Informatique et Libertés et à la directive « police-justice ». Elle a ainsi interdit tout usage de drones de surveillance à des fins de sécurité publique.

5. Par une décision n° 2021-817 DC du 20 mai 2021, le Conseil constitutionnel a censuré les dispositions législatives qui voulaient offrir une base légale à l'utilisation de drones à des fins de sécurité. Il a constaté l'absence de garanties suffisantes et des finalités trop larges.

6. Les seules dispositions qui n'ont pas été censurées par le Conseil constitutionnel dans cette décision concernent l'utilisation de drones par « *les sapeurs-pompiers professionnels et volontaires des services d'incendie et de secours, les personnels des services de l'Etat et les militaires des unités investis à titre permanent de missions de sécurité civile ou les membres des associations agréées de sécurité civile* », pour des finalités très restreintes de « *prévention des risques naturels ou technologiques* » ou de « *secours aux personnes [et] lutte contre l'incendie* » (actuel article L. 241-6 du code de la sécurité intérieure), c'est-à-dire pour des finalités autres que de police administrative ou judiciaire.

7. Enfin, par une décision n° 2021-834 DC du 20 janvier 2022, le Conseil constitutionnel a estimé conforme à la Constitution les dispositions qui autorisent les services de l'État, dont la police nationale et la gendarmerie nationale, à pouvoir recourir à des drones (pts. 22–33), mais a censuré les dispositions qui tendaient à autoriser les polices municipales à recourir à ces mêmes engins (pts. 34–39). En tout état de cause, cette loi, qui ne permet donc pas aux polices municipales de recourir à des drones, n'est, à ce jour, pas promulguée et ses décrets d'applications ne sont pas publiés.

8. Le 15 décembre 2021, le conseil régional d'Île-de-France a adopté une délibération n° CR 2021-080 « *fixant le montant des recettes et portant ouverture d'autorisations de programme, d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement dans le budget de la Région d'Île-de-France pour 2022* ». Cette délibération contient, dans le programme 57001 « *Bouclier de sécurité* » du code fonctionnel 57 « *Sécurité* » du chapitre 905 « *Aménagement des territoires* » de la partie « *Investissements* » de l'annexe 05 « *Sécurité* » du titre II « *Dispositions relatives aux charges* », une action 15700104 relative au « *Soutien à l'équipement des forces de*

sécurité et à la sécurisation des équipements publics ».

9. Par un amendement n° 206, le groupe IDFR a proposé de financer les drones de polices municipales par une hausse du budget de l'action 15700104. Par un amendement en réponse (*cf.* pièce n° 3), l'exécutif a repris cette proposition de hausse du budget de la région pour financer les drones de polices municipales. L'amendement de l'exécutif a été adopté au cours de la séance du 13 décembre 2021, la délibération litigieuse n° CR 2021-080 du conseil régional d'Île-de-France comportant donc dans sa version définitive un financement de drones pour les polices municipales.

10. Par une requête déposée le 7 janvier 2022 devant le tribunal administratif de Montreuil et enregistrée sous le numéro 2200218, Mme Céline Malaisé, conseillère régionale d'Île-de-France pour le groupe politique Gauche Communiste, Écologiste et Citoyenne, a demandé, à titre principal, l'annulation de la délibération n° CR 2021-080 du conseil régional d'Île-de-France en tant qu'il autorise le financement de drones de polices municipales et, à titre subsidiaire, l'annulation de la délibération n° CR 2021-080 du conseil régional d'Île-de-France dans son ensemble.

11. C'est l'instance à laquelle l'exposante souhaite intervenir.

DISCUSSION

I. Sur l'intérêt à intervenir de l'exposante

12. D'emblée, il convient de relever que l'association exposante est bien recevable à intervenir au soutien de la requête susmentionnée.

13. L'association « La Quadrature du Net » (LQDN) promeut et défend les libertés fondamentales dans l'environnement numérique. Elle lutte contre la surveillance généralisée, que celle-ci vienne des États ou des acteurs privés, et contre le fichage généralisé. Elle a notamment pour objet, aux termes de l'article 3 de ses statuts constitutifs, la promotion et la défense « *des réseaux – notamment Internet – libres, ouverts, distribués, neutres et éthiques* », « *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* », ou encore « *de la liberté d'expression, la liberté d'accès à l'information et la lutte contre la censure* ». La poursuite de cet objet statutaire peut notamment se faire par « *la mise en œuvre d'actions juridiques et de contentieux* ».

14. L'exposante est régulièrement amenée à défendre les droits et libertés fondamentaux devant le Conseil d'État¹ et le Conseil constitutionnel français², ainsi que devant le juge de l'Union européenne³.

1. CE, 21 avril 2021, n^{os} 393099, 394922, 397844, 397851, 424717, 424718; CE, 13 avril 2021, n^o 439360, 440978, 441151, 442307, 442317, 442363, 443239; CE, ord., 4 janvier 2021, n^{os} 447970, 447972 et 447974 (trois affaires); CE, 16 octobre 2019, n^o 433069; CE, 18 octobre 2018, n^o 404996; CE, 26 juillet 2018, n^{os} 394924, 394922, et 393099 (trois affaires); CE, 21 juin 2018, n^o 411005; CE, 18 juin 2018, n^o 406083; CE, 25 octobre 2017, n^o 411005; CE, 17 mai 2017, n^o 405792; CE, 18 novembre 2016, n^o 393080; CE, 22 juillet 2016, n^o 394922; CE, 15 février 2016, n^o 389140; CE, 12 février 2016, n^o 388134; CE, ord., 27 janvier 2016, n^o 396220; CE, 9 septembre 2015, n^o 393079; CE, 5 juin 2015, n^o 388134.

2. Cons. const., 20 mai 2020, n^o 2020-841 QPC; Cons. const., 3 avril 2020, n^o 2020-834 QPC; Cons. const., 30 mars 2018, n^o 2018-696 QPC; Cons. const., 2 février 2018, n^o 2017-687 QPC; Cons. const., 15 décembre 2017, n^o 2017-692 QPC; Cons. const., 4 août 2017, n^o 2017-648 QPC; Cons. const., 21 juillet 2017, n^o 2017-646/647 QPC; Cons. const., 2 décembre 2016, n^o 2016-600 QPC; Cons. const., 21 octobre 2016, n^o 2016-590 QPC; Cons. const., 24 juillet 2015, n^o 2015-478 QPC.

3. TUE, ord., 14 décembre 2020, aff. T-738/16; CJUE, 6 octobre 2020, aff. C-511/18, C-512/18 et C-520/18.

15. Elle a notamment été recevable à agir dans des recours dirigés contre des décisions locales, notamment de la préfecture de police de Paris consistant à utiliser des drones (*cf.* CE, ord., 18 mai 2020, n^{os} 440442, 440445 ; CE, 22 décembre 2020, n^o 446155, Rec. T.) ou contre une délibération de la région PACA autorisant l'utilisation de portiques de reconnaissance faciale (*cf.* TA Marseille, 27 février 2020, *La Quadrature du Net et autres*, n^o 1901249).

16. Or, la délibération attaquée dans l'instance n^o 2200218, en ce qu'elle concerne le financement de traitements de données personnelles, et *a fortiori* de données sensibles, participe à l'accentuation du fichage et de la surveillance de la population. Cette délibération affecte donc directement l'exercice des droits fondamentaux dans l'environnement numérique que l'association exposante entend défendre. En particulier, en autorisant le financement de traitement de données personnelles que constituent les drones, sans base légale ni proportionnalité alors même que le Conseil d'État par deux fois a suspendu cet usage à Paris et que le Conseil constitutionnel a censuré une loi visant à les autoriser faute de garanties suffisantes, la délibération litigieuse participe directement à une augmentation de la surveillance contre laquelle La Quadrature du Net s'est donnée pour mission de lutter.

17. **En conclusion**, l'objet statutaire de l'association exposante ainsi que les actions, notamment juridictionnelles, qu'elle a entreprise depuis plusieurs années en ce sens caractérisent manifestement son intérêt à intervenir au soutien du recours dirigé contre la délibération n^o CR 2021-080 du conseil régional d'Île-de-France et enregistré sous le numéro 2200218.

II. Sur la qualification juridique des faits

18. À titre liminaire, il convient de revenir sur la qualification juridique des drones dont le financement est autorisé par la délibération litigieuse afin de mieux saisir le litige.

**A. En ce qui concerne l'existence de traitements de données personnelles,
en particulier de données sensibles**

19. La délibération litigieuse autorise le financement de traitements de données personnelles, et plus particulièrement de traitements de données sensibles.

20. **En droit**, aux termes du 1. de l'article 3 de la directive « police-justice » et de l'article 4 du règlement UE n° 2016/679 du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (ci-après « RGPD »), une donnée personnelle est définie comme « *toute information se rapportant à une personne identifiée ou identifiable* ». Une personne identifiable est une personne qui peut être « *identifiée, directement ou indirectement, notamment par référence à [...] un ou plusieurs éléments spécifiques propres à son identité physique, physiologique, [...] culturelle ou sociale* ». Ces mêmes articles définissent un traitement de données personnelles comme « *toute opération ou tout 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 [...] l'effacement* ».

21. Selon la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, l'image d'une personne enregistrée par une caméra constitue une « *donnée à caractère personnel* », dès lors qu'elle permet d'identifier la personne concernée (cf. CJUE, 14 février 2019, *Buivids*, n° C-345/17, pt. 31 ; CJUE, 11 décembre 2014, *Ryneš*, n° C-212/13, pt. 22). Par suite, dès lors qu'il est possible de voir ou d'entendre la personne sur la vidéo en cause, les images des personnes ainsi enregistrées constituent des données personnelles (cf. arrêt *Buivids*, préc., pt. 32).

22. Dans ses conclusions sur l'affaire *Buivids* précitée, Mme Eleanor Sharpton, avocat général, précisait que « *la question de savoir si les personnes concernées sont ou non difficilement identifiables n'est pas un critère prévu par la directive 95/46 et ne saurait donc être utilisée pour déterminer si les conditions* » de qualification sont réunies. Cette approche est bien entendu applicable *mutatis mutandis* au RGPD et à la directive « police-justice ».

23. De même, ainsi que le rappelle M. Niilo Jääskinen, avocat général, dans ses conclusions sur l'affaire *Ryneš* précitée, « *le champ d'application d'un instrument*

du droit de l'Union ne saurait pas dépendre de la finalité subjective [...] du responsable du traitement, dans la mesure où une finalité n'est ni objectivement vérifiable sur la base de facteurs externes ni pertinente par rapport aux personnes concernées dont les droits et intérêts sont affectés par l'activité en question » (cf. conclusions, pt. 46).

24. Enfin, et plus précisément encore, le Conseil d'État et la CNIL considèrent que les drones constituent des traitements de données personnelles. Le Conseil d'État s'est permis cette conclusion indépendamment de la finalité poursuivie, quand bien même celle-ci « *n'était pas de constater les infractions ou d'identifier leur auteur* » mais seulement de détecter des attroupements (CE, ord., 18 mai 2020, *La Quadrature du Net et autre*, n^{os} 440442, 440445). Le législateur a suivi sans difficulté cette interprétation en soumettant les drones utilisés pour des finalités de « *prévention des risques naturels ou technologiques* », de « *secours aux personnes* » ou de « *lutte contre l'incendie* » aux dispositions de la loi Informatique et Libertés (cf. art. L. 242-4 du code de la sécurité intérieure).

25. Dans son avis n^o 401214 du 20 octobre 2020 (cf. pièce n^o 4), la section de l'intérieur du Conseil d'État s'est penchée sur le cadre juridique de l'utilisation de drones. Elle constatait ainsi que « *les images de personnes captées au moyen de caméras aéroportées par [les autorités publiques] dans le cadre de missions de sécurité publique ou de sécurité civile doivent, en principe, être regardées comme des données personnelles et que, par suite, la collecte et l'utilisation de ces images sont soumises au respect des textes rappelés ci-dessus [directive « police-justice », RGPD et loi Informatique et Libertés]* » (point 3).

26. **En droit**, toujours, il existe au sein de ces données une sous-catégorie de données dites « sensibles », qui comprend notamment, selon l'article 6 de la loi Informatique et Libertés, les données qui « *révèlent [...] les opinions politiques, les convictions religieuses ou philosophiques ou l'appartenance syndicale d'une personne physique* », ou bien « *des données biométriques aux fins d'identifier une personne physique de manière unique* » ou encore « *des données concernant la vie sexuelle ou l'orientation sexuelle d'une personne physique* ». L'article 10 de la directive « police-justice » et 9 du RGPD reprennent cette même définition.

27. Dans ses lignes directrices n^o 3/2019 sur la vidéosurveillance (cf. pièce n^o 5), le Comité européen de la protection des données (ci-après « CEPD ») pré-

cise que « *des opinions politiques pourraient par exemple être déduites d'images montrant des personnes concernées identifiables prenant part à un événement, une grève, etc. Ces cas de figure relèveraient de l'article 9 [du RGPD]* », donc également des définitions de l'article 6 de la loi Informatique et Libertés et 10 de la directive « police-justice ».

28. La notion de données biométriques est quant à elle détaillée par l'article 3 de la directive « police-justice » ou 4 du RGPD comme désignant des données « *résultant d'un traitement technique spécifique, relatives aux caractéristiques physiques, physiologiques ou comportementales d'une personne physique, qui permettent ou confirment son identification unique, telles que des images faciales* ». Par exemple, le considérant 51 du RGPD précise que les photographies sont des données biométriques « *lorsqu'elles sont traitées selon un mode technique spécifique permettant l'identification ou l'authentification unique d'une personne physique* ». Le CEPD détaille le traitement de données biométriques comme étant un « *traitement technique spécifique* » des données se rapportant « *aux caractéristiques physiques, physiologiques ou comportementales d'une personne* » dans le but précis « *d'identifier une personne physique de manière unique* » (cf. pièce n° 5, pt. 76). Si l'approche du CEPD concerne le RGPD, elle est bien entendu applicable *mutatis mutandis* à la directive « police-justice ».

29. **En l'espèce**, la délibération attaquée autorise le financement de drones de polices municipales. Ce financement s'inscrit dans le programme « *Bouclier de sécurité* » de la région Île-de-France. Ainsi, il ne fait aucun doute que la délibération litigieuse consiste à autoriser que soient financés des dispositifs consistant à capter, à des fins de police administrative et de police judiciaire ou, en tout état de cause, pour des finalités relevant de la directive « police-justice » et du titre III de la loi Informatique et Libertés, des images de la voie publique, voire des images de lieux privés qui seraient visibles depuis la voie publique. Il ne fait aucun doute que la délibération litigieuse autorise le financement de dispositifs dont l'objectif est de filmer, sans distinction, la voie publique, comprenant ainsi, de manière analogue à ce qu'à pu constater le Conseil d'État, des personnes qui seront facilement identifiables par les agents de polices municipales utilisant les drones ainsi financés (cf. CE, ord, 18 mai 2020, *La Quadrature du Net et autre*, préc. ; CE, 22 décembre 2020, *La Quadrature du Net*, préc.).

30. De plus, la délibération litigieuse autorise le financement de dispositifs

collectant des données personnelles dans des contextes où des données sensibles peuvent être collectées, notamment lors de rassemblements, c'est-à-dire lorsque sont exprimées des opinions politiques, religieuses, philosophiques, syndicales, ou d'expression de son orientation sexuelle, soit des données personnelles dites « sensibles ».

31. Enfin, il est constant que les images des personnes physiques captées par les dispositifs de drones dont le financement a été autorisé par la délibération litigieuse subissent un « traitement », que ce soit par leur collecte initiale, par leur transmission, par leur consultation ou leur exploitation.

32. **En conclusion**, il en ressort que la délibération litigieuse autorise le financement de traitements de données, non seulement personnelles, mais encore sensibles : d'une part, des données biométriques ; d'autre part et, en toute hypothèse, des données qui sont susceptibles de révéler les opinions politiques ou l'appartenance syndicale des personnes concernées.

B. En ce qui concerne la méconnaissance du droit à la vie privée

33. Les dispositifs dont le financement est autorisé par la délibération litigieuse portent également atteinte au droit à la vie privée.

34. **En droit**, 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, 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. constit., *Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité*, n° 94-352 DC, 18 janvier 1995, cons. 3 et 4). Cette jurisprudence, dégagée pour des systèmes de vidéosurveillance « fixes », est valable *a fortiori* pour des systèmes de vidéosurveillance « mobiles », embarqués dans des drones.

35. **En l'espèce**, il n'y a aucun doute sur le fait que les drones dont le finance-

ment est autorisé sont utilisés pour assurer la transmission, voire l'enregistrement et la conservation, d'images prises sur la voie publique, lors d'opérations de police administrative voire de police judiciaire.

36. Dans son avis n° 401214, la section de l'intérieur relevait elle aussi que, notamment en raison de leur possibilité de « *survol rapproché et mobile de lieux publics ou de lieux privés* », l'usage de drones porte une atteinte particulièrement grave au droit à la vie privée protégé par l'article 2 de la Déclaration de 1789 (cf. pièce n° 4, pt. 4).

37. **En conclusion**, la délibération litigieuse autorise une ingérence dans le droit à la vie privée.

C. En ce qui concerne la méconnaissance du droit à la liberté d'expression et à la liberté de manifester

38. Le dispositif dont le financement est autorisé par la délibération litigieuse porte, enfin, atteinte au droit à la liberté d'expression et à la liberté de manifester.

39. **En droit**, la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 affirme à son article 11 que « *la libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme : tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi* ». Le Conseil constitutionnel a ainsi estimé que des mesures de surveillance généralisée, « *dans la mesure où elles sont susceptibles de dissuader d'utiliser de tels services [surveillés] ou de conduire à en limiter l'utilisation* », porte atteinte à ce droit (Cons. const., 27 décembre 2019, *Loi de finances pour 2020*, n° 2019-796 DC, pt. 83).

40. **En l'espèce**, les drones financés par la délibération litigieuse pourront être déployés lors de missions de police administrative, incluant la surveillance de rassemblements sur la voie publique dont le bon déroulement relève de la compétence de la police municipale en vertu du 3° de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales. Ils couvrent donc des moments d'expression d'idées politiques, philosophiques, religieuses, syndicales, ou encore relatives à l'orientation

sexuelle des personnes. Leur usage et leur contexte d'utilisation rend d'une particulière gravité la disproportion dans l'usage de drones pour surveiller des manifestants et identifier les personnes. En particulier, la surveillance rendue techniquement possible par drones est susceptible de dissuader la participation à des rassemblements.

41. **En conclusion**, la délibération litigieuse porte une atteinte particulièrement grave au droit à la liberté d'expression et au droit de manifester.

III. Sur l'illégalité externe de la délibération litigieuse

A. En ce qui concerne l'incompétence de la région de financer des équipements de polices municipales

42. **En premier lieu**, la délibération litigieuse est illégale en ce que le conseil régional était incompétent *ratione materiae* pour voter une mesure concernant le financement de l'équipement de polices municipales.

43. **En droit**, aux termes du premier alinéa de l'article L. 1111-2 du code général des collectivités territoriales :

« Les communes, les départements et les régions règlent par leurs délibérations les affaires de leur compétence. »

L'article L. 4211-1 du même code précise le domaine de compétence des régions :

« La région a pour mission, dans le respect des attributions des départements et des communes et, le cas échéant, en collaboration avec ces collectivités et avec l'Etat, de contribuer au développement économique, social et culturel de la région par :

[...]

3° La participation volontaire au financement d'équipements collectifs

présentant un intérêt régional direct ;

[...]

5° Toute participation à des dépenses de fonctionnement liées à des opérations d'intérêt régional direct ; »

44. Enfin, aux termes de l'article L. 4221-1 du même code :

« Le conseil régional règle par ses délibérations les affaires de la région dans les domaines de compétences que la loi lui attribue.

Il a compétence pour promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région, le soutien à l'accès au logement et à l'amélioration de l'habitat, le soutien à la politique de la ville et à la rénovation urbaine et le soutien aux politiques d'éducation et l'aménagement et l'égalité de ses territoires, ainsi que pour assurer la préservation de son identité et la promotion des langues régionales, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et des communes.

Il peut engager des actions complémentaires de celles de l'Etat, des autres collectivités territoriales et des établissements publics situés dans la région, dans les domaines et les conditions fixés par les lois déterminant la répartition des compétences entre l'Etat, les communes, les départements et les régions.

[...] »

45. Il ressort de ces articles que, depuis la loi n° 2015-991 du 7 août 2015, la loi n'attribue aucune compétence à la région en matière de sécurité.

46. Aux termes des alinéas 1^{er} et 4 de l'article L. 1111-4 du code général des collectivités territoriales :

« La répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'Etat s'effectue, dans la mesure du possible, en distinguant celles qui

sont mises à la charge de l'Etat et celles qui sont dévolues aux communes, aux départements ou aux régions de telle sorte que chaque domaine de compétences ainsi que les ressources correspondantes soient affectés en totalité soit à l'Etat, soit aux communes, soit aux départements, soit aux régions.

[...]

Les communes, les départements et les régions financent par priorité les projets relevant des domaines de compétences qui leur ont été dévolus par la loi. Les décisions prises par les collectivités territoriales d'accorder ou de refuser une aide financière à une autre collectivité territoriale ne peuvent avoir pour effet l'établissement ou l'exercice d'une tutelle, sous quelque forme que ce soit, sur celle-ci. [...] »

47. Le tribunal administratif de Marseille a ainsi estimé qu'« *il ne saurait [être déduit du quatrième alinéa de l'article L. 1111-4 du code général des collectivités territoriales] que, en dépit des dispositions de l'article L. 4221-1 de ce code, leur domaine d'intervention [des régions] ne serait pas subordonné à l'existence d'une compétence attribuée par la loi* » (cf. TA Marseille, 17 décembre 2019, *Préfet des Bouches-du-Rhône*, n° 1703337, pt. 3), et a annulé une délibération d'une région prévoyant le financement d'équipements de polices municipales.

48. Aux termes des 2° et 3° de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales, les missions de police municipale comprennent notamment :

« La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment :

[...]

2° Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les attroupements, les bruits, les troubles de voisinage, les rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique ;

3° Le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics ; »

49. **En l'espèce**, la délibération litigieuse prévoit le financement de drones de polices municipales, c'est-à-dire de leurs équipements en matière de sécurité.

50. Ce financement est prévu par la délibération litigieuse dans la partie financement du budget de la région et ne peut donc pas être rattaché aux dépenses de fonctionnement du 5° de l'article L. 4211-1 du code général des collectivités territoriales (*cf.* TA Marseille, 17 décembre 2019, *Préfet des Bouches-du-Rhône*, préc., pt. 5). Ce financement a vocation à financer les équipements concourant à l'exercice par les communes des missions de sécurité dont elles sont investies, notamment en application des 2° et 3° de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales, et ne présente aucun intérêt régional direct, notamment en raison de l'absence de base légale pour l'utilisation de tels dispositifs (*cf. infra*, « En ce qui concerne le défaut de base légale »). Le financement de tels drones ne peut donc pas non plus se rattacher au 3° de l'article L. 4211-1 du code général des collectivités territoriales (*cf.* même arrêt, pt. 5).

51. Par ailleurs, ce financement d'équipements de polices municipales ne peut se rattacher que de façon très indirecte au développement touristique de la région et ne peut donc rentrer dans les attributions en matière de développement touristique de l'article L. 1111-4 du code général des collectivités territoriales (*cf.* même arrêt, pt. 7).

52. **Il en résulte que** la région Île-de-France ne peut prévoir de financements d'équipements des polices municipales, notamment de drones, sans outrepasser sa compétence.

53. De ce chef déjà, l'annulation de la délibération litigieuse est acquise.

B. En ce qui concerne l'incompétence de la police municipale pour recourir à des drones

54. **En deuxième lieu**, la délibération litigieuse est illégale en ce qu'elle autorise le financement de drones de polices municipales alors que les maires sont eux-mêmes incompétents pour décider de déployer de tels dispositifs.

55. **En droit**, il appartient au seul législateur, en vertu de l'article 34 de la Constitution, de fixer les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques. Il doit, en particulier, assurer la conciliation entre le respect de la vie privée et d'autres exigences constitutionnelles, telles que la recherche des auteurs d'infractions et la prévention d'atteintes à l'ordre public, nécessaires, l'une et l'autre, à la sauvegarde de principes et de droits de valeur constitutionnelle (*cf.* Cons. const., 25 février 2010, *Loi renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public*, n° 2010-604 DC, pt. 22 ; Cons. const., 18 janvier 1995, *Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité*, n° 94-352 DC, pt. 3).

56. Pour autoriser le déploiement d'un système de surveillance par drones, un maire doit préalablement être habilité par le législateur et la mise en œuvre de tels systèmes de surveillance doit être assortie de garanties légales de nature à sauvegarder l'exercice des libertés individuelles (*cf. mutatis mutandis*, Cons. const., 18 janvier 1995, *Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité*, préc., pt. 3).

57. **En l'espèce**, en l'absence de toute habilitation préalable du législateur pour mettre en place les dispositifs de drones dont le financement est autorisé par la délibération litigieuse, un maire est incompétent pour déployer des drones.

58. **Il en résulte que** la délibération litigieuse est donc elle-même entachée d'incompétence.

IV. Sur l'illégalité interne

A. En ce qui concerne le défaut de base légale

59. **En troisième lieu**, la délibération litigieuse est illégale en ce qu'elle autorise le financement de dispositifs eux-mêmes contraires à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après « CESDH »), à la lecture combinée des articles 4 et 8 de la directive « police-justice », et à la lecture combinée des articles 4, 5 et 88 de la loi Informatique et Libertés, en ce qu'ils prévoient une atteinte au droit à la vie privée qui n'est pas prévue par la loi.

60. **En droit**, aux termes de l'article 8 de la CESDH, intitulé « *Droit au respect de la vie privée et familiale* » :

« 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. »

61. La Cour européenne des droits de l'homme (ci-après « CEDH ») a ainsi considéré que l'ingérence devait avoir « *une base en droit interne* », être par ailleurs « *suffisamment accessible* », le citoyen devant « *pouvoir disposer de renseignements suffisants, dans les circonstances de la cause, sur les normes juridiques applicables à un cas donné* » et enfin que ne pouvait être considéré comme une loi au sens de la CESDH « *qu'une norme 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).

62. De la même façon, il a été jugé que :

*« Les mots “prévue par la loi” veulent d’abord que la mesure incriminée ait une base en droit interne, mais ils ont trait aussi à la qualité de la loi en cause : ils exigent l’accessibilité de celle-ci à la personne concernée, qui de surcroît doit pouvoir en prévoir les conséquences pour elle, et sa compatibilité avec la prééminence du droit [...]. Cette expression implique donc notamment que la législation interne doit user de termes assez clairs pour indiquer à tous de manière suffisante en quelles circonstances et sous quelles conditions elle habilite la puissance publique à recourir à des mesures affectant leurs droits protégés par la Convention » (cf. CEDH, 12 juin 2014, *Fernandez Martinez c. Espagne*, n° 56030/07, § 117)*

63. Il a ainsi suffi à la Cour européenne de constater que la mesure incriminée n’était pas prévue par la loi pour conclure à la violation de l’article 8 de la Convention (cf. CEDH, 8 avril 2003, *M. M. c. Pays-Bas*, n° 39339/98, § 46 ; voir dans ce sens également : CEDH, *Guide sur l’article 8 de la Convention – Droit au respect de la vie privée et familiale*, § 14).

64. Il en résulte que toute ingérence dans la vie privée des personnes doit être fondée sur un cadre juridique clair et précis, suffisamment accessible, permettant au citoyen de disposer de renseignements suffisants sur les normes juridiques applicables à un cas donné.

65. Cette exigence de la CESDH est reprise en substance par l’article 4 de la directive « police-justice » et 4 de la loi Informatique et Libertés. Aux termes du 1. de l’article 4 de la directive « police-justice », « *les États membres prévoient que les données à caractère personnel sont : a) traitées de manière licite et loyale ; [...]* ». La loi Informatique et Libertés reprend ce critère en exigeant à son article 4 que « *les données à caractère personnel doivent être : 1° Traitées de manière licite, loyale et, pour les traitements relevant du titre II, transparente au regard de la personne concernée ; [...]* ».

66. La définition de la licéité est donnée à l'article 8 de la directive « police-justice » :

« 1. Les États membres prévoient que le traitement n'est licite que si et dans la mesure où il est nécessaire à l'exécution d'une mission effectuée par une autorité compétente, pour les finalités énoncées à l'article 1er, paragraphe 1, et où il est fondé sur le droit de l'Union ou le droit d'un État membre.

2. Une disposition du droit d'un État membre qui régleme le traitement relevant du champ d'application de la présente directive précise au moins les objectifs du traitement, les données à caractère personnel devant faire l'objet d'un traitement et les finalités du traitement. »

67. L'article 5 de la loi Informatique et Libertés reprend une définition similaire à celle de la directive « police-justice ».

68. Pour illustrer cette exigence de base légale, 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 ».

69. Par ailleurs, le législateur a bien constaté que l'état actuel du droit ne prévoit pas que des drones puissent être autorisés à des fins de police administrative ou judiciaire. Ainsi, la loi pour une sécurité globale préservant les libertés créait une telle base légale pour ces drones de surveillance. Or, par sa décision n° 2021-817 DC du 20 mai 2021, le Conseil constitutionnel a censuré l'immense majorité des dispositions et loi n° 2021-646 promulguée ne prévoit aucune autorisation d'utilisation des drones à des fins de police administrative ou judiciaire (cf. §§ 5 et s.). Il en va de même, plus spécifiquement, pour les drones de polices municipales puisque la loi relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure, prenant acte que ces drones de polices municipales ne sont pas autorisés par le droit en vigueur, souhaitait créer cette base légale. Le Conseil constitutionnel a toutefois, ici encore, censuré

ces dispositions (cf. Cons. const., 20 janvier 2022, *Loi relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure*, préc., pts. 34–39).

70. Enfin, et plus particulièrement, le Conseil d'État n'a laissé aucun doute lorsqu'il a rappelé à deux reprises en 2020 que les drones utilisés à des fins de police administrative souffrent d'un manque de base légale (cf. CE, ord., 18 mai 2020, *La Quadrature du Net et autre*, préc., pt. 18; CE, 22 décembre 2020, *La Quadrature du Net*, préc., pt. 13, Rec. T.). Dans l'affaire n° 446155, M. le rapporteur public Laurent Domingo constatait explicitement cette absence de base légale dans ses conclusions : « *Il n'existe pas, actuellement, de cadre juridique spécifiquement dédié à l'utilisation des drones en matière de sécurité publique.* »

71. **En l'espèce**, la délibération litigieuse autorise le financements de traitements de données personnelles mis en œuvre à des fins de sécurité publique par les polices municipales. Cette mise en œuvre que finance la délibération litigieuse ne résulte d'aucune loi, décret ou arrêté. Aucun acte administratif écrit ne fixe les objectifs, les catégories de données ou la finalité des traitements qui vont être financés.

72. Par ailleurs, la présidente de la région Île-de-France, Mme Valérie Pécresse, admet elle-même sans ambiguïté qu'il n'existe aujourd'hui aucune base légale à l'usage de drones par les polices municipales. En effet, en se référant à la décision du Conseil constitutionnel censurant les dispositions législatives qui voulaient autoriser les drones (cf. Cons. const., 20 mai 2021, *Loi pour une sécurité globale préservant les libertés*, préc.), elle affirmait dans le journal *La Provence* que « *J'ai déjà écrit une loi constitutionnelle [...] qui ira de pair avec celle sur la sécurité, destinée à utiliser certaines technologies. [...] C'est la même chose pour les drones qu'une jurisprudence du Conseil constitutionnel empêche d'utiliser.* » (cf. pièce n° 6)

73. **En conclusion**, la délibération litigieuse n'est fondée sur aucune base légale suffisante.

B. En ce qui concerne la disproportion manifeste

74. **En quatrième lieu**, la délibération litigieuse est contraire au droit à la vie privée et au droit à la protection des données personnelles, protégés par l'article 2

de la Déclaration de 1789, au droit à la liberté d'expression protégé par l'article 11 de la Déclaration, à l'article 8 de la CESDH, à l'article 4 de la directive « police-justice » et aux articles 4 et 87 de la loi Informatique et Libertés, en ce qu'elle autorise le financement de traitements de données personnelles, dont des données sensibles, manifestement disproportionnés.

75. **En droit**, le Conseil constitutionnel exige qu'une atteinte à un droit constitutionnellement protégé soit proportionné à l'objectif poursuivi (cf. Cons. const., 11 octobre 1984, *Loi visant à limiter la concentration et à assurer la transparence financière et le pluralisme des entreprises de presse*, n° 84-181 DC; Cons. const., 10 juin 2009, *Loi favorisant la diffusion et la protection de la création sur internet*, n° 2009-580 DC, pt. 15; Cons. const., 20 décembre 2018, *Loi relative à la lutte contre la manipulation de l'information*, n° 2018-773 DC, pt. 15; Cons. const., 4 avril 2019, *Loi visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations*, n° 2019-780 DC, pt. 8; Cons. const., 27 décembre 2019, *Loi de finances pour 2020*, n° 2019-796 DC, pt. 81; Cons. const., 20 mai 2021, *Loi pour une sécurité globale préservant les libertés*, préc., pt. 141; Cons. const., 20 janvier 2022, *Loi relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure*, préc., pt. 38).

76. L'article 8 de la CESDH proclame le droit à la vie privée. Le 2 de cet article impose que toute atteinte à ce droit soit nécessaire et proportionnée.

77. 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 aux articles 4 et 87 de la loi Informatique et Libertés.

78. Un arrêt de la cour administrative d'appel de Nantes de 2018 illustre bien ce principe. 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* ». Si le dispositif « *s'étend sans justification légale à presque tous les principaux lieux de vie de la commune* », il 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).

79. De même, 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).

80. Enfin, en ce qui concerne le cas plus particulier des drones, le Conseil constitutionnel a déjà censuré les dispositions qui voulaient autoriser l'usage de drones par la police, notamment en raison de la trop grande imprécision des finalités envisagées et de l'absence de garanties suffisantes (*cf.* Cons. const., 20 mai 2020, *Loi pour une sécurité globale préservant les libertés*, préc., pt. 137).

81. **En l'espèce**, les dispositifs dont le financement est autorisé par la délibération litigieuse ne résultant d'aucun acte administratif écrit spécifique, il est impossible de déterminer la finalité précise qu'ils vont poursuivre, ni s'assurer qu'ils demeurent strictement proportionnés au regard de cette finalité. La délibération litigieuse étant inscrite dans le code fonctionnel « *Sécurité* » et le programme « *Bouclier de sécurité* », les drones ainsi financés seront utilisés *a minima* pour des finalités relevant de la directive « *police-justice* » et du titre III de la loi Informatique et Libertés, sans pour autant pouvoir exclure avec certitudes d'autres finalités. Dans l'hypothèse où leur finalité serait d'assurer la surveillance des rassemblements sur la voie publique dans le cadre d'une mission de police administrative, il faut souligner que ni la région, ni les municipalités appelées à utiliser les drones ainsi financés ne justifient d'une quelconque nécessité, ni adéquation, ni proportionnalité des dispositifs ainsi financés. En particulier, l'exposé des motifs de l'amendement ayant créé ce financement ne comporte aucune étude, statistique ou autre élément matériel permettant d'apprécier un semblant de nécessité ou de proportionnalité. Il est impossible d'évaluer les critères qui détermineront les parcours de chaque drone, leur nombre, leurs caractéristiques techniques précises ou leurs horaires de vol.

82. Pourtant, ce dispositif est particulièrement intrusif : plusieurs drones peuvent être déployés au cours d'une même mission, équipés de caméras haute définition et permettant de surveiller en temps réel de très larges zones et d'identifier potentiellement des centaines ou milliers de manifestants, entravant leur droit à

la vie privée et la liberté de manifestation. La gravité de cette surveillance tranche avec le fait que leur finalité peut tout à fait être atteinte par d'autres moyens beaucoup moins intrusifs pour la vie privée et la liberté de manifestation, telles que des équipes humaines au sol, et que les polices municipales n'ont pas besoin de tels outils. Sur ce point, il est important de relever que, à propos de l'usage de drones par la préfecture de police de Paris pour surveiller les manifestations, le Conseil d'État relevait explicitement que le ministre de l'intérieur ne fait état d'aucun élément matériel permettant d'apprécier la nécessité de tels dispositifs (*cf.* CE, 22 décembre 2020, *La Quadrature du Net*, préc., pt. 11). Si le doute sérieux ayant justifié selon le Conseil d'État la suspension de la décision attaquée de la préfecture de police dans cette affaire est tiré de l'absence de texte autorisant de tels drones, le Conseil d'État s'est tout de même permis, au stade de son office restreint de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, de relever l'absence de nécessité de tels drones.

83. **En conclusion**, la délibération litigieuse n'est pas proportionnée au but poursuivi et viole tant la Constitution que la CESDH, la loi Informatique et Libertés et la directive « police-justice ».

84. À tous égards, l'annulation de la délibération litigieuse s'impose.

PAR CES MOTIFS, l'association La Quadrature du Net, exposante, conclut qu'il plaise au tribunal administratif de Montreuil de :

ADMETTRE l'intervention de La Quadrature du Net dans la présente instance ;

FAIRE DROIT aux conclusions de Mme Céline Malaisé :

À TITRE PRINCIPAL :

ANNULER la délibération attaquée en tant qu'elle autorise le financement de drones, avec toutes conséquences de droit.

À TITRE SUBSIDIAIRE :

ANNULER la délibération attaquée dans son ensemble, avec toutes conséquences de droit.

Fait à Paris, le 24 janvier 2022

Alexis FITZJEAN Ó COBHTHAIGH
Avocat au Barreau de Paris

BORDEREAU DES PRODUCTIONS

Pièce n° 1 : Statuts de La Quadrature du Net ;

Pièce n° 2 : Pouvoir spécial ;

Pièce n° 3 : Amendement de l'exécutif prévoyant le financement de drones des polices municipales ;

Pièce n° 4 : Avis n° 401214 du 20 octobre 2020 de la section de l'intérieur du Conseil d'État ;

Pièce n° 5 : Lignes directrices n° 3/2019 sur la vidéosurveillance du CEPD ;

Pièce n° 6 : Interview de Mme Valérie Pécresse, présidente de la région Île-de-France, dans le journal *La Provence* daté du 6 janvier 2022.