

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE STRASBOURG**

N° 2308339

---

Mme E... A...  
M. G... H...  
M. D... B...

---

Mme B  
Juge des référés

---

Ordonnance du 23 novembre 2023

---

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

La juge des référés

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 22 novembre 2023, Mme E... A..., M. G... H... et M. D... B..., assistés par Mes Andreini, Dole et Goldberg, avocates, demandent à la juge des référés :

1°) de suspendre sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, l'exécution de l'arrêté de la préfète du Bas-Rhin du 15 novembre 2023 autorisant la captation, l'enregistrement et la transmission d'images au moyen de caméras installées sur des aéronefs à l'occasion du marché de Noël de Strasbourg ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat une somme 500 euros à verser à chacun des requérants en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Ils soutiennent que :

En ce qui concerne l'urgence :

- la captation d'images débutera le vendredi 24 novembre à 14 heures pour une durée d'un mois ; la zone de survol de ces drones est particulièrement étendue et des milliers de personnes sont susceptibles d'être concernées chaque jour par les mesures prescrites par l'arrêté ;

En ce qui concerne l'atteinte grave et manifestement illégale à des libertés fondamentales :

- l'arrêté porte atteinte au droit à la protection des données personnelles dès lors que ces images comporteront des données personnelles identifiantes sensibles ;

- l'arrêté porte atteinte à la violation du secret professionnel des avocats et des droits de la défense ; le cabinet des deux avocats requérants se situe dans la zone de survol des drones ; ce cabinet se tourne vers l'accompagnement et la défense des étrangers parmi lesquels figurent de nombreuses personnes en situation irrégulière ; le zonage de survol risque de dissuader de nombre de clients du cabinet de se rendre chez le conseil ; ce risque est renforcé par le fait que le zonage s'étend au-delà de la gare de Strasbourg ; le fait de pouvoir capter les images des allers et venues des avocats et des clients du cabinet, puis de pouvoir utiliser et recouper ces images avec d'autres

informations porte une atteinte manifestement grave et illégale au secret professionnel et au libre exercice de la profession d'avocat ;

- l'arrêté porte atteinte à la vie privée des habitants et des visiteurs ;
- la mesure est disproportionnée : il n'y a pas de menaces imminentes liées au marché de Noël de Strasbourg ; en l'absence de nécessité absolue, les articles 4, 6 et 88 de la loi informatique et libertés ainsi que l'article L. 242-5 du code de sécurité intérieure ont été méconnus ; la préfète du Bas-Rhin n'apporte pas la preuve qu'il n'existerait pas de dispositif moins contraignant, la ville de Strasbourg est déjà dotée de 450 caméras captant 24 heures sur 24 des images des rue de l'Eurométropole ; des agents de police municipale, des vigiles, ainsi que plus de 1 000 agents de l'Etat, des militaires, 6 unités spéciales, des démineurs seront présents ainsi qu'une équipe de police allemande ; un périmètre de protection a également été instauré ;
- la finalité de la mesure n'est pas suffisamment précise : les infractions visées sont très vastes, les autres mesures de sécurité sont suffisantes, la prévention d'actes de terrorisme est une finalité permanente ;
- les mesures sont disproportionnées dans le temps et dans l'espace ;
- l'ingérence n'est pas prévue par la loi : l'arrêté instaurant le périmètre de protection a interdit le survol par drone pendant cette même période sans réserver aucune exception ;
- la liberté d'aller et venir des clients des deux avocats est menacée.

Par un mémoire en intervention, enregistré le 22 novembre 2023, le syndicat des avocats de France, représenté par Me Dole, demande de faire droit aux conclusions des requérants.

Par un mémoire en défense, enregistré le 23 novembre 2023, la préfète du Bas-Rhin conclut au rejet de la requête.

Elle fait valoir que :

- les requérants n'ont pas intérêt pour agir ;
- le syndicat des avocats de France n'a pas intérêt à intervenir ;
- la condition d'urgence n'est pas remplie ;
- la mesure en litige ne porte pas une atteinte grave et manifestement illégale au droit au respect de la vie privée, à la liberté d'aller et venir et au secret des avocats.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution et notamment son préambule ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ;
- le code de la sécurité intérieure ;
- le code de procédure pénale ;
- le code de justice administrative.

Le président du tribunal a désigné Mme I... pour statuer sur les demandes de référé.

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

Au cours de l'audience publique qui s'est tenue le 23 novembre 2023 en présence de Mme C, greffière d'audience, Mme I... a lu son rapport et entendu :

- Me Goldberg, Me Dole et Me Andreini qui concluent aux mêmes fins par les mêmes moyens et soutiennent en outre qu'il n'est pas démontré que l'utilisation des drones apporte une plus-value et est absolument nécessaire eu égard aux libertés fondamentales auxquelles il est porté atteinte ; le bénéfice escompté des drones est très faible par rapport à l'ampleur des atteintes à la vie privée ; l'utilisation des drones permettra de visionner des visages et pas seulement des flux ainsi que des comportements suspects : les données recueillies étant personnelles, identifiantes et sensibles, seule une nécessité absolue peut justifier de recourir à ce type de dispositif ; la menace terroriste n'est pas suffisamment circonstanciée, le dispositif au sol est suffisant ; 2 à 3 millions de personnes seront surveillées sur une durée très longue dans un périmètre démesuré ; l'information du public de l'existence de ces mesures, notamment les touristes étrangers, n'est pas suffisamment assurée ;

- M. F... et Mme C..., représentants la préfète du Bas-Rhin, qui précisent que les drones ne peuvent être utilisés en continuité, qu'ils volent à une hauteur comprise entre 120 et 150 mètres et qu'ils ne possèdent aucune capacité de visualiser et d'identifier les visages ; que les requérants insinuent un détournement de pouvoir de l'utilisation des drones qui est inadmissible.

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

Une note en délibéré, présentée pour les requérants, a été enregistrée le 23 novembre 2023.

Une note en délibéré, présentée par la préfète du Bas-Rhin, a été enregistrée le 23 novembre 2023.

Considérant ce qui suit :

1. Par la présente requête, Mme A..., M. H... et M. B... demandent à la juge des référés, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, de suspendre l'exécution de l'arrêté du 15 novembre 2023 par lequel la préfète du Bas-Rhin a autorisé la captation, l'enregistrement et la transmission d'images au moyen de caméras installées sur des aéronefs à l'occasion de l'édition 2023 du marché de Noël de Strasbourg.

2. Le Syndicat des avocats de France justifie d'un intérêt suffisant pour intervenir au soutien de la demande tendant à la suspension de l'exécution de l'arrêté contesté. Son intervention est, par suite, recevable.

3. L'article L. 511-1 du code de justice administrative dispose que : « *Le juge des référés statue par des mesures qui présentent un caractère provisoire. Il n'est pas saisi du principal et se prononce dans les meilleurs délais.* » 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. (...)* ».

Sur l'office du juge des référés et sur les libertés fondamentales en jeu :

4. Il résulte de la combinaison des dispositions des articles L. 511-1 et L. 521-2 du code de justice administrative qu'il appartient au juge des référés, lorsqu'il est saisi sur le

fondement de l'article L. 521-2 et qu'il constate une atteinte grave et manifestement illégale portée par une personne morale de droit public à une liberté fondamentale, résultant de l'action ou de la carence de cette personne publique, de prescrire les mesures qui sont de nature à faire disparaître les effets de cette atteinte, dès lors qu'existe une situation d'urgence caractérisée justifiant le prononcé de mesures de sauvegarde à très bref délai et qu'il est possible de prendre utilement de telles mesures.

5. Pour l'application de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, le droit au respect de la vie privée, qui comprend le droit à la protection des données personnelles, la liberté d'aller et venir ainsi que le droit au respect du secret professionnel des avocats constituent des libertés fondamentales au sens des dispositions de cet article.

Sur le cadre juridique du litige :

6. D'une part, aux termes de l'article L. 242-5 du code de la sécurité intérieure « *I - Dans l'exercice de leurs missions de prévention des atteintes à l'ordre public et de protection de la sécurité des personnes et des biens, les services de la police nationale et de la gendarmerie nationale ainsi que les militaires des armées déployés sur le territoire national dans le cadre des réquisitions prévues à l'article L. 1321-1 du code de la défense peuvent être autorisés à procéder à la captation, à l'enregistrement et à la transmission d'images au moyen de caméras installées sur des aéronefs aux fins d'assurer (...) / 1° La prévention des atteintes à la sécurité des personnes et des biens dans des lieux particulièrement exposés, en raison de leurs caractéristiques ou des faits qui s'y sont déjà déroulés, à des risques d'agression, de vol ou de trafic d'armes, d'êtres humains ou de stupéfiants, ainsi que la protection des bâtiments et installations publics et de leurs abords immédiats, lorsqu'ils sont particulièrement exposés à des risques d'intrusion ou de dégradation ; (...) 3° La prévention d'actes de terrorisme ; . / Le recours aux dispositifs prévus au présent I peut uniquement être autorisé lorsqu'il est proportionné au regard de la finalité poursuivie. Aux termes de l'article L. 242-4 du même code « La mise en œuvre des traitements prévus aux articles L. 242-5 (...) doit être strictement nécessaire à l'exercice des missions concernées et adaptée au regard des circonstances de chaque intervention ».* En vertu du IV de l'article L. 242-5 de ce code, l'autorisation requise, subordonnée à une demande qui précise, notamment, « (...) 2° La finalité poursuivie ; / 3° La justification de la nécessité de recourir au dispositif, permettant notamment d'apprécier la proportionnalité de son usage au regard de la finalité poursuivie ; (...) / 8° le périmètre géographique concerné », « *est délivrée par décision écrite et motivée du représentant de l'Etat dans le département ou, à Paris, du préfet de police, qui s'assure du respect du présent chapitre. Elle détermine la finalité poursuivie et ne peut excéder le périmètre strictement nécessaire à l'atteinte de cette finalité* ». Ainsi que l'a jugé le Conseil constitutionnel par sa décision n° 2021-834 DC du 20 janvier 2022, ces dispositions ont précisément circonscrit les finalités justifiant le recours à ces dispositifs, et l'autorisation requise, qui détermine cette finalité, le périmètre strictement nécessaire pour l'atteindre ainsi que le nombre maximal de caméras pouvant être utilisées simultanément, ne saurait être accordée qu'après que le préfet s'est assuré que le service ne peut employer d'autres moyens moins intrusifs au regard du droit au respect de la vie privée ou que l'utilisation de ces autres moyens serait susceptible d'entraîner des menaces graves pour l'intégrité physique des agents, et elle ne saurait être renouvelée sans qu'il soit établi que le recours à des dispositifs aéroportés demeure le seul moyen d'atteindre la finalité poursuivie.

7. D'autre part, aux termes de l'article L. 242-4 du code de la sécurité intérieure, la mise en œuvre des traitements prévus « *ne peut être permanente. Elle ne peut donner lieu à la collecte et au traitement que des seules données à caractère personnel strictement*

*nécessaires à l'exercice des missions concernées et s'effectue dans le respect de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. / Les dispositifs aéroportés ne peuvent ni procéder à la captation du son, ni comporter de traitements automatisés de reconnaissance faciale. Ces dispositifs ne peuvent procéder à aucun rapprochement, interconnexion ou mise en relation automatisé avec d'autres traitements de données à caractère personnel ». Ainsi que l'a jugé le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2021-834 DC du 20 janvier 2022, ces dispositions ne sauraient être interprétées comme autorisant les services compétents à procéder à l'analyse des images au moyen d'autres systèmes automatisés de reconnaissance faciale qui ne seraient pas placés sur ces dispositifs aéroportés.*

8. Aux termes du dernier alinéa du même article : *« Hors le cas où ils sont utilisés dans le cadre d'une procédure judiciaire, administrative ou disciplinaire, les enregistrements comportant des données à caractère personnel sont conservés sous la responsabilité du chef du service ayant mis en œuvre le dispositif aéroporté, pendant une durée maximale de sept jours à compter de la fin du déploiement du dispositif, sans que nul ne puisse y avoir accès, sauf pour les besoins d'un signalement dans ce délai à l'autorité judiciaire, sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale ».*

9. Aux termes du IV de l'article L. 242-5 du même code, l'autorisation requise *« ne peut excéder le périmètre géographique strictement nécessaire à l'atteinte de [la] finalité [poursuivie]. / Elle fixe le nombre maximal de caméras pouvant procéder simultanément aux enregistrements, au regard des autorisations déjà délivrées dans le même périmètre géographique. / Elle est délivrée pour une durée maximale de trois mois, renouvelable selon les mêmes modalités, lorsque les conditions de sa délivrance continuent d'être réunies. Toutefois, lorsqu'elle est sollicitée au titre de la finalité prévue au 2° du I, l'autorisation n'est délivrée que pour la durée du rassemblement concerné. / Le représentant de l'Etat dans le département ou, à Paris, le préfet de police peut mettre fin à tout moment à l'autorisation qu'il a délivrée, dès lors qu'il constate que les conditions ayant justifié sa délivrance ne sont plus réunies ».*

10. Aux termes du III de l'article L. 242-5 de ce code : *« Les dispositifs aéroportés mentionnés aux I et II sont employés de telle sorte qu'ils ne visent pas à recueillir les images de l'intérieur des domiciles ni, de façon spécifique, celles de leurs entrées. Lorsque l'emploi de ces dispositifs conduit à visualiser ces lieux, l'enregistrement est immédiatement interrompu. Toutefois, lorsqu'une telle interruption n'a pu avoir lieu compte tenu des circonstances de l'intervention, les images enregistrées sont supprimées dans un délai de quarante-huit heures à compter de la fin du déploiement du dispositif, sauf transmission dans ce délai dans le cadre d'un signalement à l'autorité judiciaire, sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale ».*

#### Sur le litige :

11. Par un arrêté du 15 novembre 2023, la préfète du Bas-Rhin a autorisé la captation, l'enregistrement et la transmission d'images au moyen de caméras installées sur des aéronefs à l'occasion de l'édition 2023 du marché de Noël de Strasbourg, en appui au dispositif de sécurité terrestre en vue de la prévention des atteintes à la sécurité des personnes et aux biens ainsi que de la lutte contre le terrorisme, sur un périmètre recouvrant celui du marché de Noël mais aussi le quartier des Halles et le quartier de la gare jusqu'à l'autoroute A35. Cette autorisation est donnée pour les périodes suivantes : le 24 novembre de 14 heures à 21 heures, du 25 novembre au 23 décembre 2023 de 11h30 à 21 heures, le 24 décembre 2023 de 11h30 à 18 heures.

Sur la condition tenant à l'existence d'une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale :

12. Le marché de Noël de Strasbourg, dit *J...* se tient depuis plusieurs siècles dans cette ville qui se décrit comme « capitale de Noël ». Il est organisé pendant une période de plusieurs semaines précédant la fête de Noël. Si le marché permet principalement la vente d'objets et de nourriture, il est organisé à l'occasion d'une fête d'origine chrétienne dans une ville accueillant par ailleurs de nombreuses institutions européennes. Cette manifestation qui s'étend sur une grande partie du centre-ville de Strasbourg engendrera une attente d'entre 2 et 3 millions de visiteurs venant du monde entier.

13. Ce marché de Noël a déjà été pris pour cible par un attentat terroriste le 11 décembre 2018, faisant cinq morts. En 2019, deux personnes y ont été interpellées pour apologie du terrorisme en relation avec l'événement. Auparavant, en 2000, un attentat organisé par quatre individus a été déjoué. Par ailleurs, l'augmentation du risque d'attentat sur l'ensemble du territoire national a justifié le 13 octobre 2023 l'élévation du plan « Vigipirate » à son niveau de protection « Urgence attentat ». Ce contexte à la fois national et local justifie ainsi, lors de l'édition 2023 de ce marché de Noël, un déploiement particulier de forces de sécurité. Ce dispositif terrestre a été complété par l'utilisation de deux drones utilisés dans le cadre de deux des six finalités, prévues par l'article L. 242-5 du code de la sécurité intérieure, à savoir la protection des personnes et des biens et la prévention des actes de terrorisme.

14. En premier lieu, si les requérants soutiennent que ces finalités ne sont pas suffisamment précisées, la préfète du Bas-Rhin expose dans son mémoire en défense que les deux drones serviront tout d'abord d'appui lors de signalements, d'une part, en matière de gestion des flux du public à l'intérieur de la zone du marché (concentrations anormales de personnes, conflits de flux, groupes perturbateurs, mouvements de panique, évacuation des périmètres en cas d'alerte à la bombe) et d'autre part, en matière d'incident à un point de contrôle non couvert par la vidéo surveillance au sol. Ils serviront ensuite à surveiller la périphérie immédiate du marché pour éviter tout attroupement ou manifestation susceptible de perturber le bon déroulement du marché. Ils serviront enfin à faciliter la filature des groupes de délinquants spécialisés dans les vols à la tire ou les vols à l'arrachée. Toutes ces utilisations qui sont ainsi précisément décrites, entrent dans les finalités prévues par l'article L. 242-5 du code de la sécurité intérieure.

15. En deuxième lieu, si les requérants soutiennent que l'utilisation de drones n'apporte aucune plus-value eu égard aux dispositifs de sécurité déjà mis en place, il résulte de l'instruction que l'utilisation des deux appareils permettra, compte-tenu de l'ampleur de la zone à sécuriser, de l'affluence attendue et de la configuration particulière des lieux comprenant de nombreuses rues étroites, de déceler plus rapidement les mouvements anormaux de foule et d'orienter les interventions des forces de l'ordre de manière plus rapide et pertinente dans un souci de meilleure protection des visiteurs du marché. Ainsi la préfète justifie que le recours à ces dispositifs est le seul moyen d'atteindre les objectifs recherchés.

16. En troisième lieu, Mme A... et M. H..., avocats spécialisés en droit des étrangers dont le cabinet se trouve dans le périmètre de survol des drones, soutiennent que la captation et l'enregistrement des images autour de leur lieu de travail porte une atteinte manifestement grave et illégale au secret de leur profession et aux droits de la défense de leurs clients qui seront dissuadés de se rendre à leur cabinet. Toutefois, en dehors des deux finalités qui sont prévues, l'utilisation des images à d'autres fins est strictement prohibée sauf en cas de découverte, de manière fortuite, à l'occasion des seules finalités autorisées, d'une infraction pénale devant faire

l'objet d'un signalement au procureur au titre de l'article 40 du code de procédure pénale. A cet égard, le séjour irrégulier d'un étranger ne constitue pas une infraction pénale, ne relève pas de l'article 40 du code de procédure pénale et n'est dès lors pas susceptible de rentrer dans le champ de cette exception. De plus, ainsi que le prévoit le code de sécurité intérieure au III de l'article L. 242-5 de ce code, les dispositifs aéroportés sont employés de telle sorte qu'ils ne visent pas à recueillir les images de l'intérieur des domiciles, ni de façon spécifique celles de leurs entrées. Enfin, la durée de conservation des enregistrements a une durée limitée en principe à 7 jours. L'atteinte au secret professionnel des avocats et des droits de la défense n'est par suite pas établie.

17. En quatrième lieu, et d'une part les plages horaires de surveillance coïncident strictement avec les horaires d'ouverture du marché. En outre, il résulte de l'instruction que les drones n'ont qu'une autonomie de vol de deux heures et leur utilisation sera conditionnée tant par les conditions climatiques que par les incidents qui pourront survenir. La préfète du Bas-Rhin soutient également que ces drones voleront entre une hauteur de 120 et 300 mètres et qu'il n'y a aucune capacité de visualiser et d'identifier les visages étant donné que les images sont très pixelisées. En outre, ainsi que le prévoit l'article L. 242-4 du code de sécurité intérieure, les dispositifs aéroportés ne peuvent ni procéder à la captation du son, ni comporter de traitements automatisés de reconnaissance faciale. Ces dispositifs ne peuvent procéder à aucun rapprochement, interconnexion ou mise en relation automatisée avec d'autres traitements de données à caractère personnel. D'autre part, si le périmètre surveillé s'étend au-delà de la stricte zone du marché de Noël, cette circonstance est justifiée, outre par sa simplicité et sa lisibilité, nécessaires à sa bonne connaissance et à sa correcte application par les personnes auxquelles elle s'adresse, par la nécessité de surveiller les attroupements et manifestations aux abords de la zone du marché et susceptibles d'en perturber le fonctionnement. Dans ces conditions, l'arrêté de la préfète du Bas-Rhin ne saurait être regardé, eu égard à l'importance des risques encourus et aux finalités poursuivies, comme présentant un caractère manifestement disproportionné.

18. En dernier lieu, si l'information du public sur l'emploi de ces deux drones, notamment vis-à-vis des visiteurs entre autres étrangers, pourra être complétée, cette insuffisance de publicité n'est pas à elle seule de nature à porter une atteinte manifestement grave et illégale aux libertés invoquées par les requérants.

19. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin d'examiner la fin de non-recevoir opposée en défense, ni de se prononcer sur la condition d'urgence, que les conclusions de la requête doivent être rejetées, y compris en ce qu'elles tendent au versement de frais d'instance.

#### O R D O N N E :

Article 1<sup>er</sup> : L'intervention du syndicat des avocats de France est admise.

Article 2 : La requête de Mme A..., M. H... et M. B... est rejetée.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée à Mme E... A... en application du dernier alinéa de l'article R. 751-3 du code de justice administrative, au syndicat des avocats de France et au ministre de l'intérieur et des outre-mer. Copie en sera adressée à la préfète du Bas-Rhin.

Fait à Strasbourg, le 23 novembre 2023.

La juge des référés,

H. I..

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur et des outre-mer, en ce qui le concerne, ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,  
La greffière,

S.