

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
D'ORLÉANS****RÉPUBLIQUE FRANÇAISE****N° 2504750**
_____**SYNDICAT DES AVOCATS DE FRANCE et autres**
_____**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**Ordonnance du 10 septembre 2025

Le juge des référés

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 9 septembre 2025, le Syndicat des avocats de France, le Syndicat de la magistrature et l'association de défense des libertés constitutionnelles, représentés par Me Smira, avocat, demandent au juge des référés, statuant sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, de faire cesser l'atteinte grave et manifestement illégale portée aux libertés fondamentales par l'arrêté n° 45-2025-09-08-00006 du 8 septembre 2025 de la préfète du Loiret autorisant la captation, l'enregistrement et la transmission d'images au moyen de caméras installées sur des aéronefs, de prononcer à cet effet toutes les mesures nécessaires et notamment d'annuler cet arrêté.

Les requérants soutiennent que :

- eu égard à l'objet de l'arrêté litigieux, ils disposent d'un intérêt à agir ;
- la situation d'urgence est caractérisée eu égard, en premier lieu, au nombre de personnes susceptibles de faire l'objet de mesures de surveillance par l'effet de l'arrêté en cause, en deuxième lieu, à la gravité de l'atteinte au droit au respect de la vie privée, en troisième lieu, au fait que cet arrêté cessera de s'appliquer le 10 septembre 2025 à 20 heures ;
- la captation d'images au moyen de caméras installées sur des aéronefs effectuée sur le fondement des dispositions de l'article L. 242-5 du code de la sécurité intérieure doit être strictement nécessaire à l'exercice des missions concernées et adaptée au regard des circonstances ; en l'espèce, la finalité poursuivie par l'arrêté ne justifie pas la mise en œuvre de cette captation sur la zone étendue prévue par la préfète du Loiret ; en outre l'arrêté en litige, qui autorise la captation, l'enregistrement et la transmission d'images de personnes participant à une manifestation publique à caractère politique, a ainsi pour effet de traiter des données sensibles ; un tel traitement doit être absolument nécessaire à l'exercice de la mission concernée et, à ce titre, l'objectif qu'il poursuit ne doit pouvoir raisonnablement être atteint de manière aussi efficace par d'autres moyens moins attentatoires aux droits fondamentaux des personnes concernées, en particulier aux droits au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel garantis par les articles 7 et 8 de la Charte ; en l'espèce, la finalité poursuivie par l'arrêté ne justifie pas la mise en œuvre de ce traitement sur la zone étendue définie par la préfète du Loiret ; l'autorisation excède en conséquence dans le temps et l'espace la nécessité d'assurer la protection des zones de déroulement de manifestations non déclarées ainsi que de prévenir les atteintes à la sécurité des personnes et des biens et porte ainsi une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté d'aller et venir et au droit au respect de la vie privée ; à cet égard, il résulte de la décision n° 2021-834 DC du 20 janvier 2022 du Conseil constitutionnel et de la jurisprudence du Conseil

d'Etat que le juge administratif doit exercer un contrôle normal sur le caractère nécessaire, adapté et proportionné de l'autorisation délivrée par un préfet dans le cadre des pouvoirs de police spéciale qui lui sont confiés par les articles L. 242-1 à L. 242-8 et R. 242-8 à R. 242-15 du code de la sécurité intérieure ; en outre il résulte de l'article 88 de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, qui transpose l'article 10 de la directive 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016, ainsi que de l'interprétation de cette directive par la Cour de justice de l'Union européenne, que le traitement des données sensibles est possible uniquement en cas de nécessité absolue, sous réserve de garanties appropriées pour les droits et libertés de la personne concernée et soit s'il est autorisé par une disposition législative ou réglementaire, soit s'il vise à protéger les intérêts vitaux d'une personne physique, soit s'il porte sur des données manifestement rendues publiques par la personne concernée ;

- l'arrêté litigieux autorise les forces de l'ordre à procéder à la captation, à l'enregistrement et à la transmission d'images au moyen de caméras installées sur des aéronefs sans définir, à la date de son édicton, le périmètre géographique précis au sein duquel cette autorisation s'applique, ce en méconnaissance de l'article L. 242-5 du code de la sécurité intérieure et de la décision n° 2021-834 DC du 20 janvier 2022 du Conseil constitutionnel ;

- aucune mesure suffisante n'a été prise par la préfète du Loiret pour assurer l'information des administrés concernés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de la sécurité intérieure ;
- la décision n° 2021-834 DC du 20 janvier 2022 du Conseil constitutionnel ;
- le code de justice administrative.

Le président du tribunal a désigné M. A, en application de l'article L. 511-2 du code de justice administrative, en qualité de juge des référés présentés sur le fondement des dispositions des articles L. 521-1 à L. 521-4 de ce code.

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

Au cours de l'audience publique du 9 septembre 2025 à 17 heures 30, le juge des référés a présenté son rapport et entendu les observations de M. X et de Mme Y, représentant la préfète du Loiret, qui font valoir que :

- la demande d'autorisation présentée le 4 septembre 2025 par la direction interdépartementale de la police nationale indique que, si une manifestation a été déclarée pour le 10 septembre 2025 sur le trajet habituel des manifestations à Orléans, il y a une très forte probabilité que des groupes se détachent du cortège et, à l'instar de ce qu'il s'était produit le 17 novembre 2018, aillent rejoindre les ronds-points du nord et de l'est de la circonscription ; il n'est pas exclu que ces groupes essaient vers les autres ronds-points du nord de la Loire et s'y installent ou se dirigent vers le rond-point « Dior », voire vers le dépôt pétrolier de l'orléanais ;

- l'information du public a été assurée par la diffusion d'un communiqué sur le site internet de la préfecture ;

- les données recueillies par les caméras installées sur les aéronefs sont protégées par l'application des dispositions du code de la sécurité intérieure, lesquelles sont de nature à garantir le respect de la vie privée.

La clôture de l'instruction a été prononcée à l'issue de l'audience publique à 17 heures 50.

Considérant ce qui suit :

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

1. Aux termes de l'article L. 511-1 du code de justice administrative : « *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 même code : « *Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures* ».

2. Il résulte de ces dispositions 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. Le juge des référés ne peut toutefois prononcer l'annulation d'une décision administrative.

3. Le droit au respect de la vie privée et la liberté d'aller et venir constituent des libertés fondamentales au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative.

Sur le cadre juridique du litige :

4. 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 (...) peuvent être autorisés à procéder à la captation, à l'enregistrement et à la transmission d'images au moyen de caméras installées sur des aéronefs aux fins d'assurer : / 1° La prévention des atteintes à la sécurité des personnes et des biens dans des lieux particulièrement exposés, en raison de leurs caractéristiques ou des faits qui s'y sont déjà déroulés, à des risques d'agression, de vol ou de trafic d'armes, d'êtres humains ou de stupéfiants, ainsi que la protection des bâtiments et installations publics et de leurs abords immédiats, lorsqu'ils sont particulièrement exposés à des risques d'intrusion ou de dégradation ; / 2° La sécurité des rassemblements de personnes sur la voie publique ou dans des lieux ouverts au public ainsi que l'appui des personnels au sol, en vue de leur permettre de maintenir ou de rétablir l'ordre public, lorsque ces rassemblements sont susceptibles d'entraîner des troubles graves à l'ordre public (...)* / IV. - *L'autorisation est subordonnée à une demande qui précise : (...)* / 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. / L'autorisation 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 géographique strictement nécessaire à l'atteinte de cette finalité (...) ». L'article L. 242-4 du même code dispose que « 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 (...) ». 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.

Sur la demande en référé :

5. Par un arrêté n° 45-2025-09-08-0006 du 8 septembre 2025, la préfète du Loiret a autorisé, dans le cadre des dispositions citées au point précédent, la captation, l'enregistrement et la transmission d'images par la direction interdépartementale de la police nationale le mercredi 10 septembre 2025 de 10 heures à 20 heures, dans un périmètre englobant une large partie de l'agglomération orléanaise.

6. Il résulte des mentions de l'arrêté du 8 septembre 2025, ainsi que des éléments exposés à l'audience par les représentants de la préfète du Loiret, que l'autorisation en litige a été prise en considération du mouvement de contestation d'envergure nationale prévu le 10 septembre 2025. Si une manifestation a été déclarée à Orléans, devant emprunter le trajet habituel des manifestations dans le centre-ville, la préfète a considéré que plusieurs petits groupes très mobiles étaient susceptibles de profiter de cette occasion pour quitter les cortèges et rejoindre certains points névralgiques de la métropole d'Orléans, tels que les ronds-points et notamment le rond-point « Dior », voire le dépôt pétrolier de l'orléanais, afin d'y organiser des blocages similaires à ceux qui ont eu lieu lors du mouvement dit des « gilets jaunes ».

7. Toutefois, en premier lieu, la préfète du Loiret se borne à produire la demande qui lui a été adressée par la direction interdépartementale de la police nationale, laquelle ne fait elle-même état d'aucune information précise concernant les actions qui seraient envisagées, de nature à établir le caractère suffisamment probable des risques de troubles à l'ordre public allégués. En deuxième lieu, eu égard à la nature des actions dont la réalisation serait ainsi à craindre, la préfète, en se bornant à relever dans l'arrêté litigieux que « l'utilisation de drones permet une meilleure appréhension des déplacements d'éventuels manifestants non encadrés, tout comme des éventuels mouvements de foule [et] que cet usage permet de limiter au maximum les risques de débordement pour les forces de police », n'apporte pas, par ces considérations générales, d'éléments permettant d'établir que les services de police ne pourraient en l'espèce 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. Enfin, eu égard aux seuls « points névralgiques » dont la préfète fait état, le large périmètre délimité par le plan annexé à l'arrêté litigieux – qui excède d'ailleurs celui sur lequel portait la demande soumise

à la préfète – ne peut en tout état de cause être regardé comme strictement nécessaire pour atteindre la finalité poursuivie.

8. Il résulte de ce qui précède que les requérants sont fondés à soutenir que l'arrêté n° 45-2025-09-08-00006 du 8 septembre 2025 de la préfète du Loiret porte une atteinte grave et manifestement illégale, au sens des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, au droit au respect de la vie privée et à la liberté d'aller et venir. Par ailleurs, eu égard au nombre de personnes susceptibles de faire l'objet des mesures litigieuses, à l'atteinte que ces mesures sont susceptibles de porter aux libertés fondamentales, au caractère imminent de l'entrée en vigueur de l'arrêté et alors que la préfète n'apporte pas d'éléments suffisants pour établir que les objectifs qu'elle poursuit ne pourraient être atteints sans l'utilisation des dispositifs autorisés par cet arrêté, la condition d'urgence prévue par les dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative doit être regardée comme remplie en l'espèce.

9. Si, conformément aux principes rappelés au point 2, le juge des référés ne peut prononcer l'annulation de l'arrêté n° 45-2025-09-08-00006 du 8 septembre 2025 de la préfète du Loiret, il y a lieu en revanche, eu égard à ce qui précède, de prononcer la suspension de l'exécution de cet arrêté.

ORDONNE :

Article 1^{er} : L'exécution de l'arrêté n° 45-2025-09-08-00006 du 8 septembre 2025 de la préfète du Loiret autorisant la captation, l'enregistrement et la transmission d'images au moyen de caméras installées sur des aéronefs est suspendue.

Article 2 : La présente ordonnance sera notifiée au Syndicat des avocats de France, requérant premier dénommé, et au ministre d'Etat, ministre de l'intérieur. Copie en sera adressée à la préfète du Loiret.

Fait à Orléans, le 10 septembre 2025.

Le juge des référés,

M. A

La République mande et ordonne au ministre d'Etat, ministre de l'intérieur 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.