

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
D'ORLÉANS**

na

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

N° 2505944

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

ASSOCIATION VIGIE LIBERTE

Mme Lefebvre-Soppelsa
Juge des référés

La juge des référés

Audience du 8 novembre 2025
Ordonnance du 8 novembre 2025

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 7 novembre 2025 et un mémoire enregistré le 8 novembre 2025 à 9h57, l'association Vigie Liberté, représentée par Me Verdier, demande à la juge des référés, saisie sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, dans le dernier état de ses écritures :

1°) à titre principal d'ordonner la suspension de l'exécution de l'arrêté du 5 novembre 2025, publié le 6 novembre 2025, par lequel le préfet d'Indre-et-Loire a autorisé la direction interdépartementale de la police nationale à procéder à la captation, l'enregistrement et la transmission d'images au moyen de caméras installées sur des aéronefs, sur le territoire de la commune de Tours, le 8 novembre 2025, de 17h00 à 23h59 ;

2°) à titre subsidiaire, d'enjoindre au préfet d'Indre-et-Loire de délivrer de délivrer l'information du public, sans délais, sur le site internet de la préfecture et ses supports de communication en ligne en application des dispositions de l'article R. 242-13 du code de la sécurité intérieure, à compter de la notification de l'ordonnance et sous astreinte de 200 euros par heure de retard ;

3°) de mettre une somme de 2 000 euros à la charge de l'Etat, en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

L'association Vigie Liberté soutient que :

- elle justifie d'un intérêt pour agir, l'article 2 de ses statuts précisant qu'elle a pour objet de « veiller au respect de la protection des données personnelles des individus et d'agir en faveur du droit pour tout individu de circuler, se réunir et se rassembler dans l'espace public ou les lieux accueillants du public » et l'autorisation en litige délivrée par le Préfet d'Indre-et-Loire soulevant des questions d'atteinte aux libertés fondamentales qui excèdent les circonstances locales ;

- l'arrêté en litige porte une atteinte manifestement grave et illégale au droit au respect de la vie privée, notamment en ce que ce droit comporte le droit à la protection des données personnelles, ainsi qu'à la liberté d'aller et venir en octroyant une autorisation de captation, d'enregistrement et de transmission d'images au moyen de caméras installées sur des aéronefs télépilotés, dans le secteur qu'ils visent :

- * l'arrêté ne répond pas au principe de nécessité stricte énoncé aux articles L. 242-4 et L. 242-5 du code de la sécurité intérieure, ni au principe de nécessité absolue découlant de l'article 88 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, en ce que les mesures autorisées ne sont pas démontrées comme étant indispensables et adaptées aux circonstances spécifiques en marge de rassemblements statiques ;

- * il est insuffisamment motivé ; il n'est fait état d'aucun incident qui se serait déjà déroulé ou serait susceptible de se dérouler, pour faire face aux finalités reprises dans l'arrêté ni de circonstances précises permettant de justifier, sur la base d'une appréciation précise et concrète, de la nécessité de la proportionnalité de la mesure, ni que d'autres moyens moins intrusifs que celui de l'emploi de caméras téléportées, au demeurant, non quantifiées, au regard du droit au respect de la vie privée, tels que l'utilisation du système de caméras disposées dans le périmètre de l'arrêté et le déploiement des forces de l'ordre mobilisées, ne pourraient être employés ou que l'utilisation de ces autres moyens serait, dans les circonstances de l'espèce, susceptible d'entraîner des menaces graves pour l'intégrité physique des forces de sécurité intérieure susceptibles d'être déployées ; les notes blanches produites en défense font état d'un contexte de manifestations déclarées (500 et 200 participants) et d'antagonismes supposés entre mouvements, mais ne fournit pas de description d'un trouble grave déjà survenu, ni de donnée chiffrée ou d'évaluation concrète de la menace et le préfet s'en remet à une présomption de risque (antagonisme idéologique, proximité des parcours), ce qui ne suffit pas à établir la pleine nécessité d'un dispositif aérien intrusif ;

- * l'arrêté ne vise comme finalité que le point 1° du paragraphe I de l'article L. 242-5 du code de la sécurité intérieure alors que le préfet ne décrit pas avec une précision suffisante les risques qui existeraient au sens de ce point 1° et l'arrêté litigieux ne remplit pas la condition de « double nécessité » ;

- * le préfet doit établir la réalité de l'existence d'une menace grave pour l'ordre public et de produire la copie de la demande des forces de sécurité intérieure qui doit préciser les caractéristiques techniques de l'appareil utilisé ; au vu de cette demande, le nombre de caméras autorisées n'est pas conforme aux dispositions du IV de l'article L. 242-5 du code de la sécurité intérieure car le matériel visé est le drone MAVIC 4T constitué de 4 caméras non désactivables, dont une caméra thermique ;

- * la commémoration de Saint Martin par l'Association culturelle tourangelle de 19h30 à 20h40 ne saurait représenter une menace à l'ordre public ; de même les deux autres manifestations politiques organisées relèvent de rassemblement statiques et pacifiques ;

- * la plage horaire de l'autorisation est très large ;

- * l'autorisation est imprécise et disproportionnée géographiquement ; aucun plan n'est annexé à l'arrêté ; le périmètre de survol et de captation est extrêmement large et dépasse le seul périmètre du seul centre-ville de la ville de Tours ; aucun plan ne permet aux forces de sécurité

intérieure d'identifier les limites de leur autorisation, ni aux usagers de la voie publique de déterminer s'ils feront l'objet d'un survol et d'enregistrements d'images par drone ;

* le périmètre autorisé excède le périmètre géographique strictement nécessaire à l'atteinte de la finalité recherchée aux termes de l'arrêté alors que la zone concernée et déjà équipée de caméras de vidéoprotections reliées directement au centre de supervision urbain (CSU) ;

* alors que l'article L. 242-4 du code de la sécurité intérieure dispose que l'autorisation ne peut être délivrée que si le dispositif est strictement nécessaire à l'exercice des missions concernées et adapté « au regard des circonstances de chaque intervention », le recours à la captation d'images ne peut être autorisé globalement pour trois manifestations ; il ne ressort pas d'élément de fait que l'itinéraire des manifestations traversait ou concernait tous les secteurs inclus dans l'autorisation, ni que la présence d'un public ou d'un risque spécifique de trouble s'étendait à l'ensemble du périmètre ; en l'espèce la surveillance autorisée couvre des zones où aucune manifestation n'a lieu, ou où les risques identifiés sont faibles ou inexistantes ;

* la mesure qui permet la captation de données personnelles de personnes ne participant à aucune manifestation expose inutilement une population importante à une surveillance intrusive ;

* il n'est pas prouvé que l'utilisation des drones soit le seul moyen d'atteindre la finalité, sans recours à des alternatives moins intrusives comme des patrouilles terrestres ou des caméras fixes dans les zones où la sauvegarde de l'ordre public doit être assurée ;

- la condition d'urgence exigée par l'article L. 521-2 du code de justice administrative est remplie en l'espèce, l'arrêté contesté étant applicable pour la journée du 8 novembre 2025, dans des conditions attentatoires au droit au respect de la vie privée, en ce qu'il comprend notamment le droit à la protection des données personnelles et s'appliquant dans le centre-ville de Tours, un jour de forte concentration de populations et d'activités économiques, culturelles et commerciales et compte tenu du vaste périmètre retenu dans la capitale exposant une grande partie de la population et des touristes étrangers à une surveillance intrusive.

Par un mémoire en défense, enregistré le 8 novembre 2025 à 8 heures, le préfet d'Indre-et-Loire conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- plusieurs organisations ont déclaré, conformément aux articles L.211-1 et suivants du CSI, les cortèges, défilés et rassemblements suivants le samedi 8 novembre 2025 dans le centre-ville de TOURS, notamment un défilé « Pour le pain, la paix et la liberté », déclaré par le mouvement des jeunes communistes 37, partant de la place Anatole France à 18h30 et à destination des Halles à 20h30 et un défilé destiné à commémorer Saint-Martin, déclaré par l'association Culturelle Tourangelle – plus connue sous la dénomination de collectif Des Tours et des Lys -, partant du parvis de la cathédrale à 19h30 et à destination des de la rue Descartes, devant la basilique Saint Martin, à 20h40 ; compte tenu de la concomitance de ces deux manifestations, susceptibles de réunir, selon leurs organisateurs, respectivement 500 et 200 participants, de la proximité des itinéraires empruntés par les cortèges propices à des risques d'affrontements liés à l'antagonisme des opinions exprimées, ont été prises les mesures nécessaires à permettre, en prévenant le risque de troubles à l'ordre public, l'exercice de la liberté de manifestation et l'arrêté attaqué s'inscrit dans un ensemble de mesures destinées à permettre le déroulement dans de bonnes conditions des deux manifestations ;

- l'arrêté attaqué, pris sur demande de la directrice interdépartementale de la police nationale remplit les conditions de recours aux drones fixées par le législateur et est strictement proportionné à la finalité qu'il poursuit :

* s'agissant du risque de troubles graves à l'ordre public, les éléments précis et circonstanciés tant sur le déroulement de la manifestation organisée par le collectif Des Tours et des Lys le

9 novembre 2024 que sur l'analyse du contexte et des risques que présente la manifestation du 8 novembre 2025 justifient le recours aux drones ;

* s'agissant du caractère adapté de l'emploi de drones, les déambulations seront nocturnes et emprunteront parfois des voies relativement étroites, de telle sorte que le recours à des moyens moins intrusifs serait largement inefficace et en cas de formation de cortèges sauvages en marge des itinéraires déclarés, régulièrement observée à Tours, et ayant notamment réuni plusieurs centaines de personnes les 10 septembre, 18 septembre et 2 octobre 2025, l'emploi de drones permettra d'améliorer la coordination des forces de sécurité sur le terrain ;

* s'agissant de la proportionnalité de l'arrêté attaqué, l'amplitude horaire de l'usage autorisée des drones, entre 17h00 et 23h59 le 8 novembre 2025, est proportionnée au but poursuivi puisqu'elle débute peu de temps avant le départ du premier cortège et se termine le jour même en intégrant une période nécessaire à l'intervention et à la mobilité des forces de l'ordre en cas d'incidents à l'occasion des dispersions des cortèges.

Vu :

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

Vu la décision par laquelle le président du tribunal a désigné Mme Lefebvre-Soppelsa pour statuer sur les demandes de référés.

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

Après avoir, au cours de l'audience publique du 8 novembre 2025 à 10 heures, présenté son rapport et entendu les observations de M. A..., représentant le préfet d'Indre-et-Loire, qui a persisté dans ses conclusions de rejet par les mêmes moyens, sollicité « en tant que de besoin », l'autorisation ayant été demandée à la fois au visa du 1° et du 2° du I de l'article L.242-5 du code de la sécurité intérieure une substitution de base légale, produit à la barre des articles de presse relatifs aux tensions liées aux rassemblements attendus et souligné que la mesure en litige a fait l'objet d'une communication sur les réseaux sociaux de la préfecture lesquels renvoient au recueil des actes administratifs, que le préfet entend concilier la liberté de manifester, la protection de la sécurité des personnes et des biens, l'enjeu étant en l'espèce non seulement celle des manifestants mais également des passants et commerçants, et le respect de la vie privée et que l'arrêté en litige est une composante de cette conciliation, qu'il ne porte pas en l'espèce une atteinte grave et manifestement illégale à la vie privée dès lors que contrairement à ce qui est soutenu les deux manifestations antagonistes correspondent à des cortèges et ne sont pas statiques, que les itinéraires restent proches en certains points, qu'au regard des caractéristiques des voies empruntées l'usage des drones est adapté, qu'il s'agit de prévenir ainsi, par un usage adapté, des débordements, que l'allégation de l'association requérante selon laquelle le matériel autorisé comporte 4 caméras n'est pas étayée et qu'en tout état de cause il n'est ni établi ni même allégué que, à les supposer au nombre de 4, celles-ci fonctionneraient simultanément dépassant le nombre autorisé de 2, que l'amplitude horaire de l'arrêté est justifié par l'existence de rassemblements fixes avant le départ des cortèges et les risques d'ordre public en lien avec les dispersion de ceux-ci lorsqu'il seront arrivés, que de même le périmètre en cause, certes large, est justifié par ces risques.

L'association requérante n'étant ni présente, ni représentée.

La clôture de l'instruction a été prononcée à l'issue de l'audience publique à 10h45.

Considérant ce qui suit :

1. 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* ». En vertu de ces dispositions, il appartient au juge des référés d'ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une autorité administrative aurait porté une atteinte grave et manifestement illégale 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 de telles mesures. Celles-ci doivent, en principe, présenter un caractère provisoire, sauf lorsque aucune mesure de cette nature n'est susceptible de sauvegarder l'exercice effectif de la liberté fondamentale à laquelle il est porté atteinte.

Sur les conclusions aux fins de suspension présentées à titre principal :

2. D'une part, le droit au respect de la vie privée, qui comprend le droit à la protection des données personnelles, et la liberté d'aller et venir, constituent des libertés fondamentales au sens des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative. D'autre part, il appartient à l'autorité investie du pouvoir de police de prendre toute mesure pour prévenir une atteinte à l'ordre public. Les atteintes portées, pour des exigences d'ordre public, à l'exercice de ces libertés fondamentales doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées.

3. D'autre 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 (...) 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 ; / Le recours aux dispositifs prévus au présent I peut uniquement être autorisé lorsqu'il est proportionné au regard de la finalité poursuivie. / (...) / IV. - L'autorisation est subordonnée à une demande qui précise : / 1° Le service responsable des opérations ; / 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 ; / 4° Les caractéristiques techniques du matériel nécessaire à la poursuite de la finalité ; / 5° Le nombre de caméras susceptibles de procéder simultanément aux enregistrements ; / 6° Le cas échéant, les modalités d'information du public ; / 7° La durée souhaitée de l'autorisation ; / 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. / 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. (...). » et 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 ».

4. Il résulte de ces dispositions, ainsi que l'a jugé le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2021-834 DC du 20 janvier 2022, que l'autorisation requise, qui détermine les finalités justifiant le recours à ces dispositifs, 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. Cette autorisation 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. Par suite, l'autorisation de recourir à la captation d'images au moyen de caméras installées sur des aéronefs repose sur une appréciation précise et concrète, au cas par cas, de la nécessité et de la proportionnalité du recours au traitement considéré.

5. Pour fonder l'arrêté contesté qui fait droit à la demande en date du 5 novembre 2025, formulée par la direction interdépartementale de la police nationale, d'autorisation de capter, d'enregistrer et de transmettre des images au moyen de deux caméras installées sur des aéronefs pour le samedi 8 novembre 2025 de 17h00 à 23h59, le préfet d'Indre-et-Loire a retenu que le 8 novembre 2025 auront notamment lieu à Tours un rassemblement « Pour le pain, la paix et la liberté » déclaré par le Mouvement des jeunes communistes de 18h30 à 20h30, la tenue d'un « stand contre la montée de l'extrême droite » de 18h00 à 21h00, et « la commémoration de Saint Martin » par l'Association culturelle tourangelles de 19h30 à 20h40. Le préfet indique dans son arrêté qu'afin de coordonner l'action et la sécurité des intervenants au sol, il est demandé le soutien des drones dans les zones sensibles ou dépourvues de caméras de surveillance pour sécuriser et coordonner les effectifs au sol et prévenir les mouvements de foule hostiles et que la demande porte sur l'engagement de deux caméras aéroportées afin de répondre aux missions et d'anticiper sur des regroupements inopinés et autorise la captation, l'enregistrement et la transmission d'images par la direction interdépartementale de la police nationale sur centre-ville de Tours dans un périmètre défini au nord par la place Anatole France, à l'est par le carrefour des Français Libres, à l'ouest par la rue Léon Boyer et au sud par la rue Roger Salengro.

5. En premier lieu, contrairement à ce qui est soutenu, l'arrêté en litige mentionne les éléments de fait et de droit sur lesquels son auteur a entendu se fonder ainsi que le périmètre concerné et le nombre de caméras susceptibles de procéder simultanément aux enregistrements ainsi que l'impose les dispositions précitées du IV de l'article L. 242-5 du code de la sécurité intérieure. Dès lors, et quand bien même il n'est pas assorti d'un plan, il est suffisamment motivé.

6. En deuxième lieu, aux termes de l'autorisation en litige celle-ci porte sur un nombre maximal de 2 caméras pouvant procéder simultanément à la captation, l'enregistrement et la transmission d'images. L'association requérante n'apporte aucun élément au soutien de son allégation selon laquelle le matériel mentionné aux termes de la demande d'autorisation produite par le préfet en défense comporte 4 caméras et n'établit ni même n'allègue que, à les supposer au nombre de 4, celles-ci fonctionneraient nécessairement de manière simultanée. Par suite, et en tout état de cause, le moyen tiré de ce que l'autorisation donnée par l'arrêté en litige ne porterait pas concrètement sur 2 caméras fonctionnant simultanément doit être écarté.

7. En troisième lieu, le préfet d'Indre-et-Loire, dans son mémoire en défense et à l'audience, établit que les rassemblements puis cortèges à visées antagonistes, concomitants et selon des itinéraires proches sont susceptibles d'entraîner des troubles graves à l'ordre public, et ce pendant la période retenue aux termes de l'arrêté en litige, qui prend en compte le temps de dispersion desdits cortèges, et dans le périmètre dudit arrêté, qui certes dépasse celui des rues directement concernées par les itinéraires déclarés mais prend en compte les zones susceptibles d'être affectées par des regroupements inopinés ou des menaces à l'ordre public en lien avec la dispersion finale desdits cortèges. Il établit également qu'au regard de la configuration des lieux, l'utilisation du dispositif contesté demeure le seul moyen d'atteindre la finalité poursuivie, quand bien même il existe un système de vidéoprotection disposé dans le périmètre de l'arrêté et qu'un déploiement de forces de l'ordre supplémentaires a été prévu, tenant en la nécessité de coordonner l'action et la sécurité des intervenants au sol.

8. Dès lors, dans ce contexte particulier, à la date à laquelle il est statué sur le présent référé, le recours à des caméras aéroportées, permettant de disposer d'une vision élargie facilitant la protection des personnes et des biens et pour une période limitée, répond au critère de nécessité exigé par les dispositions précitées du code de la sécurité publique, ne présente pas de caractère manifestement disproportionné et est adapté dès lors qu'il n'est pas établi que les objectifs de sécurité et de maintien de l'ordre pourraient être atteints par d'autres moyens disponibles. Dans ces conditions, l'association requérante n'est pas fondée à soutenir que l'arrêté contesté porte une atteinte grave et manifestement illégale au droit au respect de la vie privée. Par suite, sans qu'il soit besoin d'examiner la condition d'urgence, il y a lieu de rejeter les conclusions à fin de suspension présentées par l'association Vigie Liberté.

Sur les conclusions aux fins d'injonction présentées à titre subsidiaire :

9. Il résulte de l'instruction, d'une part, que l'autorisation est, ainsi que le dispose l'article 5 de l'arrêté en litige, mentionnée sur le site internet de la préfecture, d'autre part, le représentant du préfet d'Indre-et-Loire ayant présenté à la barre une publication sur le réseau social X, que le public est informé par le biais de ce réseau social de cette mention. Dès lors, et en tout état de cause, les conclusions de l'association requérante aux fins d'injonction sous astreinte au préfet d'Indre-et-Loire de délivrer de délivrer l'information du public, sans délais, sur le site internet de la préfecture et ses supports de communication en ligne ne peuvent qu'être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

10. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'Etat, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que l'association Vigie Liberté demande au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

O R D O N N E :

Article 1^{er} : La requête de l'association Vigie Liberté est rejetée.

Article 2 : La présente ordonnance sera notifiée à l'association Vigie Liberté et au ministre de l'intérieur.

Copie en sera adressée au préfet d'Indre-et-Loire.

Fait à Orléans, le 8 novembre 2025.

La juge des référés,

Anne LEFEBVRE-SOPPELSA

La République mande et ordonne au 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.