

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE ROUEN**

**N° 2504250**

---

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**SYNDICAT DES AVOCATS DE FRANCE et  
autres**

---

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

**Mme Héloïse Jeanmougin  
Juge des référés**

---

La juge des référés

**Ordonnance du 10 septembre 2025**

---

C

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 9 septembre 2025 à 19 h 00, le syndicat des avocats de France (SAF), le syndicat de la magistrature et l'association de défense des libertés constitutionnelles (ADELICO), représentés par Me Montreuil, demandent au juge des référés :

1°) d'ordonner, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, la suspension de l'exécution de l'arrêté du 8 septembre 2025 par lequel le préfet de la Seine-Maritime a autorisé la mise en œuvre des moyens de captation, d'enregistrement et de transmission d'images par des aéronefs dans le cadre de la journée de mobilisation du 10 septembre 2025 sur le territoire de l'arrondissement du Havre ;

2°) de mettre à la charge de l'État la somme de 1 500 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative au profit de chacun des requérants.

Les requérants soutiennent que :

- ils ont intérêt à agir dès lors que les requérants ont vocation, au regard de leurs statuts et de leurs activités, à agir ;
- l'urgence est caractérisée dès lors que l'arrêté contesté sera mis en œuvre à partir du 10 septembre 2025 à 6 heures, sur un périmètre où résident environ 500 000 personnes ;
- l'arrêté en litige porte une atteinte grave et manifestement illégale au droit au respect de la vie privée dès lors qu'il ne répond pas à l'exigence de stricte nécessité, d'adaptation et de proportionnalité au regard du large périmètre auquel il s'applique, à la sensibilité des données personnelles susceptibles d'être recueillies, à la présence de caméras

de surveillance urbaines déjà installées et compte tenu des buts poursuivis qui ne sont pas clairement identifiés ; il n'est pas établi que d'autres moyens moins intrusifs au regard du droit au respect de la vie privée ne seraient pas adaptés sur l'ensemble du périmètre concerné et pendant toute la durée de l'autorisation ; l'arrêté méconnaît les dispositions du IV de l'article 31 de la loi du 6 janvier 1978 et de l'article R. 242-14 du code de la sécurité intérieure ; il méconnaît également les dispositions des articles L. 242-3 et R. 242-13 du code de la sécurité intérieure.

Par un mémoire en défense enregistré le 10 septembre 2025, à 10 h 10, le préfet de la Seine-Maritime conclut au rejet de la requête.

Le préfet soutient qu'aucune des conditions du référé n'est remplie.

Vu :

- la décision par laquelle le président du tribunal a désigné Mme Jeanmougin pour statuer sur les demandes de référé ;
- les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution et notamment son préambule ;
- le code de la sécurité intérieure ;
- la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 ;
- le code de justice administrative.

Après avoir convoqué les parties à l'audience publique.

Au cours de l'audience publique du 10 septembre 2025 à 10 heures 30, Mme Jeanmougin, juge des référés, a présenté son rapport et entendu les observations de Me Montreuil et de M. A..., pour le préfet de la Seine-Maritime, qui reprennent leurs écritures.

La clôture de l'instruction est intervenue à 12 h 00 en application de l'article R. 522-8 du code de justice administrative.

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.* ». 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.

2. Par arrêté du 8 septembre 2025, le préfet de la Seine-Maritime a autorisé la captation, l'enregistrement et la transmission d'images au moyen de deux drones, chacun étant doté d'une caméra, dans le cadre de la journée de mobilisation du 10 septembre 2025, entre 6 heures et 18 heures, sur un périmètre situé dans l'arrondissement du Havre, délimité par un plan joint en annexe et par les axes suivants : au Nord : D 6015-D 6382 ; à l'Est : aéroport D 940-D 232-Boulevard François 1<sup>er</sup> ; au Sud : quai Colbert – Bd Winston Churchill – Bd Léningrad – N 282 ; à l'Ouest : route de l'Estuaire -av Jacques Eberhard à Gonfreville-l'Orcher. Les requérants demandent au juge des référés, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, d'ordonner la suspension de l'exécution de cet arrêté.

3. 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, constitue une liberté fondamentale au sens des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative.

4. En premier lieu, aux termes de l'article 31 de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés : « *I.- Sont autorisés par arrêté du ou des ministres compétents, pris après avis motivé et publié de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, les traitements de données à caractère personnel mis en œuvre pour le compte de l'Etat et : 1° Qui intéressent la sûreté de l'Etat, la défense ou la sécurité publique ; 2° Ou qui ont pour objet la prévention, la recherche, la constatation ou la poursuite des infractions pénales ou l'exécution des condamnations pénales ou des mesures de sûreté. L'avis de la commission est publié avec l'arrêté autorisant le traitement. (...) IV. - Pour l'application du présent article, les traitements qui répondent à une même finalité, portent sur des catégories de données identiques et ont les mêmes destinataires ou catégories de destinataires peuvent être autorisés par un acte réglementaire unique. Dans ce cas, le responsable de chaque traitement adresse à la commission un engagement de conformité de celui-ci à la description figurant dans l'autorisation.* » Aux termes de l'article R. 242-7 du code de la sécurité intérieure : « *La mise en œuvre des traitements mentionnés à l'article R. 242-1 est subordonnée à l'envoi préalable à la Commission nationale de l'informatique et des libertés d'un engagement de conformité aux dispositions du présent chapitre, en application du IV de l'article 31 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 ainsi que, le cas échéant, d'une analyse de l'impact sur la protection des données à caractère personnel des caractéristiques particulières de chacun des traitements mis en œuvre qui ne figurent pas dans l'analyse d'impact-cadre transmise par le ministère de l'intérieur à la Commission nationale de l'informatique et des libertés.* ». Aux termes de l'article R. 242-14 du même code : « *La mise en œuvre des traitements mentionnés à l'article R. 242-8 est subordonnée à l'envoi préalable à la Commission nationale de l'informatique et des libertés d'un engagement de conformité aux dispositions du présent chapitre, en application du IV de l'article 31 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. / Cet envoi est accompli respectivement par la direction générale de la police nationale, la direction générale de la gendarmerie nationale, la préfecture de police, la direction générale des douanes et des droits indirects et le ministère des armées pour les services qui leur sont rattachés.* »

5. Il résulte de l'instruction que le directeur général de la police nationale a, par courrier du 20 avril 2023 pris l'engagement auprès de la Commission nationale de

l'informatique et des libertés (CNIL) de se conformer aux dispositions législatives et réglementaires dans la mise en œuvre des traitements d'images recueillies par des aéronefs. Il ne résulte pas des dispositions précitées qu'un nouvel engagement de conformité doit nécessairement être adressé à la CNIL pour chaque usage d'un dispositif de captation, d'enregistrement et de transmission d'images par l'intermédiaire de caméras embarquées sur des aéronefs télépilotes. Le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions du IV de l'article 31 de la loi du 6 janvier 1978 et de l'article R. 242-14 du code de la sécurité intérieure n'étant pas fondé, aucune atteinte manifestement illégale à la liberté mentionnée au point 3 n'est caractérisée.

6. En deuxième lieu, aux termes de l'article L. 242-3 du code de la sécurité intérieure : *« Le public est informé par tout moyen approprié de l'emploi de dispositifs aéroportés de captation d'images et de l'autorité responsable de leur mise en œuvre, sauf lorsque les circonstances l'interdisent ou que cette information entrerait en contradiction avec les objectifs poursuivis. Une information générale du public sur l'emploi de dispositifs aéroportés de captation d'images est organisée par le ministre de l'intérieur. »* Aux termes de l'article R. 242-13 de ce code : *« I. - L'information du public sur l'emploi des caméras installées sur des aéronefs est délivrée par tout moyen approprié, sauf si l'urgence ou les conditions de l'opération l'interdisent ou si cette information entre en contradiction avec les objectifs poursuivis parmi les finalités mentionnées aux 1°, 3° et 5° du I et au II de l'article R. 242-8. (...) »*.

7. Il résulte de l'instruction que l'arrêté contesté du 8 septembre 2025 a été publié dès le lendemain au recueil des actes administratifs de la préfecture de la Seine-Maritime, qui en a fait immédiatement mention sur la première page de son site internet et a organisé une conférence de presse. Le service local de la police nationale a en outre publié le 10 septembre 2025 avant six heures du matin un message sur un réseau social, informant le public de la surveillance par drone et des périmètres de l'agglomération concernés. Les requérants ne sont donc pas fondés à soutenir que l'information du public a été insuffisante et qu'une atteinte aurait été, de ce fait, portée à une liberté fondamentale.

8. En dernier lieu, 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 ; 3° La prévention d'actes de terrorisme ; 4° La régulation des flux de transport, aux seules fins du maintien de l'ordre et de la sécurité publics (...) 6° Le secours aux personnes. / Le recours aux dispositifs prévus au présent I peut uniquement être autorisé lorsqu'il est proportionné au regard de la finalité poursuivie. (...) III. - 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. (...) 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. (...) ». 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 (...) ». 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.*

9. Le respect des dispositions précitées suppose que 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. Il appartient par suite au préfet d'établir le risque de survenance de troubles graves à l'ordre public.

10. Il résulte de l'instruction que, sous la dénomination « Bloquons tout » des appels à se mobiliser la journée du 10 septembre 2025 ont été diffusés sur de nombreux réseaux sociaux et dans la presse sans, pour autant, en dehors d'une manifestation organisée à Rouen par des organisations syndicales, que des manifestations aient été déclarées en préfecture conformément aux dispositions de l'article L. 211-1 du code de la sécurité intérieure et que des lieux et horaires de rassemblements aient été précisément définis. Le contexte politique et social, marqué par la mise en jeu de la responsabilité du gouvernement le 8 septembre 2025, la nomination le 9 septembre 2025 d'un nouveau premier ministre et la contestation des annonces concernant le budget de l'Etat accroît le risque de rassemblements spontanés dans les centres urbains et de blocage des principales voies de circulation de l'agglomération havraise. Il n'est pas contesté que le risque d'attentat a été élevé au plus haut niveau d'alerte. Le préfet de la Seine-Maritime fait en outre valoir que l'utilisation des drones permet d'assurer une meilleure coordination des forces de sécurité présentes au sol afin de gérer les mouvements de foules et prévenir les situations de tension et l'identification des lieux nécessitant l'intervention des services de secours. Il fait également valoir sans être sérieusement contesté que le mouvement

des « gilets jaunes » avait occupé en 2018 de multiples lieux et que l'intégralité du secteur dans lequel sont susceptibles d'avoir lieu des rassemblements le 10 septembre 2025 n'est pas couvert par des caméras urbaines. Il résulte de l'instruction que le mouvement est susceptible d'être suivi par un nombre indéterminé de personnes, dont certaines ont appelé à la violence sur les réseaux sociaux, faisant preuve d'une grande mobilité et d'inventivité quant aux horaires et aux modalités et finalités des rassemblements. Le caractère de ces manifestations rend particulièrement nécessaire une intervention agile et ciblée des forces de police. Il résulte des débats en audience que la finalité principale de la surveillance par aéronefs apparaît ainsi être la surveillance des mouvements de foule et non la collecte d'informations sur des individus précis que la distance des drones ne permet en réalité pas d'identifier. Au vu de l'ensemble de ces éléments, le préfet de la Seine-Maritime doit être regardé, dans les circonstances de l'espèce, comme justifiant la nécessité d'assurer la prévention des atteintes à la sécurité des personnes et des biens, la sécurité des rassemblements de personnes possibles, la prévention d'actes de terrorisme et la régulation des flux de transport, au sens du 1°, 2°, 3° et 4° de l'article L. 242-5 du code de la sécurité intérieure.

11. Il résulte également de l'instruction que par arrêté du 9 septembre 2025, le préfet de la Seine-Maritime a interdit dans le département de la Seine-Maritime le 10 septembre 2025 de 5 h à 23 h, sauf motif légitime, le port et le transport par des particuliers d'armes par nature, d'artifices et d'articles pyrotechniques, de substances dangereuses dans des conteneurs individuels et d'équipements de protection destinés à mettre en échec les moyens utilisés par les forces de police pour le maintien de l'ordre public. Il n'est pas sérieusement contesté que les dispositifs de caméras présents dans les rues et les transports en commun ne couvrent pas l'ensemble des zones susceptibles d'être occupées par des rassemblements spontanés ni que les effectifs des forces de police ne peuvent suffire à sécuriser l'ensemble des multiples lieux où des rassemblements pourraient avoir lieu. Il n'est donc pas établi que ces seules mesures, moins attentatoires à la vie privée, permettraient de prévenir les risques de troubles à l'ordre public et de satisfaire aux objectifs mentionnés au point 10. L'arrêté préfectoral attaqué, qui n'autorise la surveillance par aéronef que pour une seule journée entre 6 h et 18 h dans des périmètres délimités de l'agglomération havraise, doit donc être regardé, compte tenu de l'ensemble des circonstances de l'espèce, comme nécessaire et proportionné aux buts poursuivis.

12. Il résulte de ce qui précède que les requérants n'établissent pas que l'arrêté dont ils demandent la suspension de l'exécution porterait une atteinte grave et manifestement illégale au droit au respect de la vie privée. Par suite, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur l'existence d'une situation d'urgence, les conclusions aux fins de suspension et celles présentées au titre des frais d'instance doivent être rejetées.

O R D O N N E :

Article 1<sup>er</sup> : La requête est rejetée.

Article 2 : La présente ordonnance sera notifiée au syndicat des avocats de France (SAF), au syndicat de la magistrature, à l'association de défense des libertés constitutionnelles (ADELICO) et au ministre de l'intérieur.

Copie en sera délivrée au préfet de la Seine-Maritime.

Fait à Rouen, le 10 septembre 2025.

La juge des référés,

Le greffier,

Signé :

Signé :

H. JEANMOUGIN

J.-L. MICHEL

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.