

Ordonnance du 24 mai 2023

LE JUGE DES RÉFÉRÉS

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 24 avril 2023 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. A... B... et l'Association de défense des libertés constitutionnelles (ADELICO) demandent au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

1°) de suspendre l'exécution du décret n° 2023-283 du 19 avril 2023 relatif à la mise en œuvre des traitements d'images au moyen de dispositifs de captation installés sur des aéronefs pour des missions de police administrative ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- leur requête est recevable dès lors qu'ils justifient d'une qualité leur donnant intérêt à agir ;

- la condition d'urgence est satisfaite dès lors que, en premier lieu, le décret contesté, d'ores et déjà appliqué à de nombreuses reprises, porte atteinte, de manière suffisamment grave et immédiate, au droit au respect de la vie privée, au droit à la protection des données personnelles, à la liberté d'aller et de venir et à la liberté de manifestation, affectant le requérant comme les intérêts défendus par l'association requérante, et que, en deuxième lieu, il n'existe pas d'urgence à ne pas le suspendre dès lors qu'il s'est écoulé près d'un an et demi entre l'adoption des dispositions législatives dont il fait application et sa publication, ce délai attestant que son exécution n'est pas indispensable à la préservation de l'ordre public ;

- il existe un doute sérieux quant à la légalité du décret contesté ;

- le décret contesté méconnaît les dispositions de l'article 27 de la directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 faite pour les responsables

des traitements autorisés d'avoir réalisé, préalablement à sa publication, une analyse de l'impact des opérations de traitement autorisées sur la protection des données personnelles ;

- il méconnaît les dispositions de l'article 1^{er} de cette même directive en ce qu'il inclut, dans les finalités de ces traitements, le secours aux personnes, alors que ces dispositions prévoient de manière limitative qu'un tel traitement ne peut être autorisé qu'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, y compris la protection contre les menaces pour la sécurité publique et la prévention de telles menaces ;

- il ne comporte aucun critère objectif et exhaustif encadrant la captation, l'enregistrement et la transmission d'images par les caméras aéroportées, ces précisions étant seulement envisagées dans des « doctrines d'emploi » dont la nature et la valeur juridique ne sont pas précisées, et qui n'ont été ni publiées, ni soumises à l'avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, ni soumises à l'avis du Conseil d'Etat, alors que ces précisions devraient figurer dans le décret lui-même, ce dernier méconnaissant, en leur absence, le trente-troisième considérant de la directive (UE) 2016/680 exigeant que de tels traitements soient entourés de garanties suffisantes vis-à-vis des risques d'utilisation abusive et arbitraire, et l'article L. 242-8 du code de la sécurité intérieure ;

- il méconnaît les dispositions de l'article L. 242-5 de ce même code en ce que, d'une part, il ne comporte aucun critère permettant de distinguer les situations où une simple captation d'images avec visualisation en direct est suffisante des situations où la captation s'accompagne d'un enregistrement et, d'autre part, il ne précise pas les circonstances d'intervention rendant impossible l'arrêt des enregistrements dans les domiciles et leurs entrées ;

- il méconnaît le droit au respect de la vie privée et à la protection des données personnelles en ce qu'il ne détermine pas précisément quels agents chargés de la formation des personnels peuvent être destinataires des données enregistrées dans les traitements ;

- il méconnaît les dispositions de l'article L. 242-2 du code de la sécurité intérieure en ce qu'il ne fixe aucun critère guidant le choix entre visionnage des images en temps réel ou en différé ;

- il méconnaît le droit à l'information du public prévu à l'article L. 242-3 du même code, et le droit au respect de la vie privée, en ce qu'il ne détaille pas les modalités de mise en œuvre de l'information des personnes filmées et du public, et ne précise pas les circonstances justifiant qu'il soit dérogé au principe d'information du public.

Par un mémoire en intervention, enregistré le 27 avril 2023, la Ligue des droits de l'Homme demande au juge des référés de faire droit à la requête de M. B... et de l'ADELICO. Elle soutient que son intervention est recevable, que l'urgence est établie dès lors que plusieurs arrêtés préfectoraux ont déjà été pris sur le fondement du décret contesté, causant des atteintes graves et immédiates aux droits au respect de la vie privée et à la protection des données personnelles, et qu'il existe des moyens propres à faire naître un doute sérieux quant à la légalité de ce décret :

- il méconnaît les exigences de minimisation des données et de proportionnalité de l'ingérence dans le droit au respect de la vie privée, découlant de l'article 8 de la convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales, l'article 5 du règlement général de la protection des données et l'article 87 de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, à raison d'une définition trop large des finalités qu'il énumère, d'une part, et à raison d'une définition trop large des destinataires des données personnelles recueillies, notamment faute de préciser quels agents chargés de la formation des personnels peuvent en être destinataires, d'autre part ;

- il méconnaît l'article L. 242-8 du code de la sécurité intérieure et les articles 31 et 35 de la loi du 6 janvier 1978 faute de préciser les critères permettant de distinguer les situations où une simple captation d'images avec visualisation en direct est suffisante des situations où la captation s'accompagne d'un enregistrement, les critères guidant le choix entre visionnage des images en temps réel ou en différé, les circonstances d'intervention rendant impossible l'arrêt des enregistrements dans les domiciles et leurs entrées, les modalités permettant d'informer les personnes filmées de la mise en œuvre des dispositifs concernés, et les exceptions au principe d'information du public prévu à l'article L. 242-3 du même code, ces précisions étant renvoyées à des « doctrines d'emploi », alors qu'elles devraient figurer dans le décret lui-même, et ce dernier ne subordonnant pas la mise en œuvre des traitements à la publication de ces doctrines d'emploi.

Par un mémoire en intervention et un nouveau mémoire, enregistrés le 5 et le 12 mai 2023, l'association La Quadrature du Net demande au juge des référés de faire droit à la requête de M. B... et de l'ADELICO. Elle soutient que son intervention est recevable, que l'urgence est établie eu égard au nombre de personnes susceptibles d'être affectées par la mise en œuvre des dispositifs de caméras aéroportées, aux effets de ces dispositifs, à la fréquence et au caractère répété des mesures de surveillance autorisées par le décret, et qu'il existe des moyens propres à faire naître un doute sérieux quant à la légalité de ce décret :

- il autorise la mise en œuvre de traitements de données personnelles en l'absence de nécessité avérée, *a fortiori* de nécessité absolue s'agissant des données personnelles sensibles susceptibles d'être recueillies, et méconnaît ainsi les articles 4, 5, 6 et 88 de la loi du 6 janvier 1978 lus à la lumière des articles 4, 8 et 10 de la directive (UE) 2016/680 du 27 avril 2016, à raison d'une définition trop large des finalités énumérées, d'une part, et faute de limiter la collecte et la conservation de données sensibles aux seules données absolument nécessaires au regard de l'objectif de maintien de l'ordre, d'autre part ;

- il méconnaît les articles 4 et 5 de la loi du 6 janvier 1978 lus à la lumière des articles 4 et 8 de la directive (UE) 2016/680, ainsi que l'article L. 242-5 du code de la sécurité intérieure, en autorisant le déploiement des dispositifs concernés à des fins de police judiciaire.

Par un mémoire en intervention, enregistré le 12 mai 2023, le Syndicat de la magistrature, le Syndicat des avocats de France, et l'Union syndicale Solidaires demandent au juge des référés de faire droit à la requête de M. B... et de l'ADELICO. Ils soutiennent que leur intervention est recevable, que l'urgence est établie eu égard à l'atteinte que le décret contesté porte aux droits et libertés des citoyens, et qu'il existe des moyens propres à faire naître un doute sérieux quant la légalité de ce décret :

- il méconnaît l'article 10 de la directive (UE) 2016/680 du 27 avril 2016 et l'article 88 de la loi du 6 janvier 1978, en permettant le traitement de données sensibles en l'absence de nécessité absolue, d'une part, et en n'assortissant pas le traitement de données sensibles des garanties appropriées, d'autre part ;

- il méconnaît l'article 4 de la directive (UE) 2016/680 du 27 avril 2016 et l'article 91 de la loi du 6 janvier 1978 en permettant la conservation des données pour une transmission à l'autorité judiciaire, une telle utilisation étant incompatible avec les finalités du traitement, limitées à la prévention des atteintes à l'ordre public et à la protection de la sécurité des personnes et des biens, et ressortissant à des finalités de police judiciaire.

Par un nouveau mémoire, enregistré le 15 mai 2023, M. B... et l'ADELICO indiquent s'approprier les moyens des intervenants volontaires, et soutiennent en outre que, faute de prévoir un délai de carence entre la publication des arrêtés autorisant l'usage de caméras

aéroportées et leur entrée en vigueur, le décret méconnaît les dispositions de l'article L. 221-2 du code des relations entre le public et l'administration et le droit à un recours effectif.

Par un mémoire en défense et un nouveau mémoire, enregistrés le 10 et le 15 mai 2023, le ministre de l'intérieur et des outre-mer conclut au rejet de la requête. Il soutient, d'une part, que la condition d'urgence n'est pas satisfaite dès lors qu'il n'est pas démontré que l'exécution du décret contesté préjudicierait de façon suffisamment grave et immédiate à la situation des requérants, tandis que les impératifs de sauvegarde de l'ordre public s'opposent à sa suspension et, d'autre part, qu'aucun des moyens invoqués n'est de nature à faire naître un doute sérieux quant à la légalité de ce décret.

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 directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 ;
- le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 ;
- le code de la sécurité intérieure ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir convoqué à une audience publique, d'une part, M. B..., l'ADELICO, la Ligue des droits de l'Homme, l'association La Quadrature du Net, le Syndicat des avocats de France, le Syndicat de la magistrature, l'Union syndicale Solidaires et, d'autre part, le ministre de l'intérieur et des outre-mer, le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, et le ministre des armées ;

Ont été entendus lors de l'audience publique du 16 mai 2023, à 15 heures 30 :

- M. B... ;

- le représentant de l'ADELICO ;

- Me Mathonnet, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, avocat du Syndicat de la magistrature, du Syndicat des avocats de France, de l'Union syndicale Solidaires ;

- Me Piwnica, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, avocat de la Quadrature du Net ;

- la représentante de la Quadrature du Net ;
 - les représentantes du ministre de l'intérieur et des outre-mer ;
- à l'issue de laquelle le juge des référés a clos l'instruction ;

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes de l'article L. 521-1 du code de justice administrative : « *Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision* ».

2. M. B... et l'Association de défense des libertés constitutionnelles (ADELICO) demandent au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, de suspendre l'exécution du décret du 19 avril 2023 relatif à la mise en œuvre de traitements d'images au moyen de dispositifs de captation installés sur des aéronefs pour des missions de police administrative. Ce décret a été pris pour l'application des articles L. 242-1 à L. 242-5 du code de la sécurité intérieure et de son article L. 242-8, aux termes duquel « *Les modalités d'application du présent chapitre et d'utilisation des données collectées sont précisées par décret en Conseil d'Etat, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés. Ce décret précise les exceptions au principe d'information du public prévu à l'article L. 242-3* ». Il crée les articles R. 242-8 à R. 242-14 du code de la sécurité intérieure.

3. La Ligue des droits de l'homme, l'association La Quadrature du Net, le Syndicat de la magistrature, le Syndicat des avocats de France et l'Union syndicale Solidaires justifient, eu égard à l'objet du litige, d'un intérêt suffisant pour intervenir au soutien de cette demande. Leurs interventions sont, par suite, recevables.

4. En premier lieu, il résulte de l'instruction que le moyen tiré du défaut d'analyse d'impact relative à la protection des données à caractère personnel, en tout état de cause, manque en fait.

5. En deuxième lieu, 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 ; / 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 ; / 5° La surveillance des frontières, en vue de lutter contre leur franchissement irrégulier ; / 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. / II - Dans l'exercice de leurs missions de prévention des mouvements transfrontaliers de marchandises prohibées, les agents des douanes 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 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 ; (...)* », « *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 (...)* ». 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 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.

6. 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. 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* », la fin du déploiement du dispositif devant s'entendre, comme l'a au demeurant rappelé à l'audience la représentante du ministre de l'intérieur, comme correspondant à l'achèvement de chaque mission opérationnelle. 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 ». 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 ».

7. Les dispositions réglementaires contestées précisent, d'une part, à l'article R. 242-8 du code de la sécurité intérieure, que la mise en œuvre des traitements de données à caractère personnel provenant de caméras installées sur des aéronefs s'effectue « dans le cadre de l'autorisation prévue à l'article L. 242-5 et dans les conditions prévues par les articles L. 242-2 à L. 242-4 », et rappellent, au 1° à 6° du I et au II de cet article, les finalités strictement circonscrites énoncées aux 1° à 6° du I et au II de l'article L. 242-5 cité au point 5 ci-dessus. Elles précisent, d'autre part, à l'article R. 242-9 du même code, que « I - Les traitements mentionnés à l'article R. 242-8 portent sur les données suivantes : / 1° Les images, à l'exclusion des sons, captées par les caméras installées sur des aéronefs ; / 2° Le jour et la plage horaire d'enregistrement ; / 3° Le nom, le prénom et/ou le numéro d'identification administrative du télé-pilote ou de l'opérateur ainsi que, le cas échéant, le numéro d'enregistrement de l'aéronef ; / 4° Le lieu ou la zone géographique où ont été collectées les données. / Les données enregistrées dans les traitements peuvent faire apparaître, directement ou indirectement, des données mentionnées au I de l'article 6 de la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. Il est interdit de sélectionner dans les traitements une catégorie particulière de personnes à partir de ces seules données. / II - Les caméras sont équipées de dispositifs techniques permettant de garantir l'intégrité des enregistrements jusqu'à leur effacement ». Elles détaillent, à l'article R. 242-10, les personnes pouvant accéder aux données recueillies. Enfin, elles précisent, à l'article R. 242-11 de ce code, que : « I - A l'issue de l'intervention constatée par les autorités mentionnées au 1° du I de l'article R. 242-10, les données mentionnées au I de l'article R. 242-9 sont conservées sur un support informatique sécurisé sous la responsabilité des mêmes autorités sans que nul n'y ait accès sous réserve des dispositions des II et III. / II - A l'issue de l'intervention et au plus tard dans un délai de quarante-huit heures à compter de la fin de celle-ci, les personnels mentionnés aux 2° et 3° du I de l'article R. 242-10 suppriment les images de l'intérieur des domiciles et, de façon spécifique, leurs entrées lorsque l'interruption de l'enregistrement n'a pu avoir lieu compte tenu des circonstances de l'intervention, sauf pour les besoins d'un signalement à l'autorité judiciaire. / III - Les données n'ayant pas fait l'objet de la suppression mentionnée au II sont conservées 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 à l'autorité judiciaire. Au terme de ce délai, ces données seront effacées, à l'exception de celles conservées pour être utilisées à des fins pédagogiques et de formation ».

8. Le respect de l'ensemble de ces dispositions, dans le cadre d'une autorisation reposant sur une appréciation précise et concrète, au cas par cas, de la nécessité et de la proportionnalité du recours au traitement considéré, assure la conformité d'un tel recours aux exigences du droit au respect de la vie privée, et à celles des articles 4, 5, 6, 87 et 88 de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, interprétées à la lumière des articles 4, 5, 8 et 10 de la directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil 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, qui subordonnent le traitement de données personnelles par ces autorités à la nécessité d'un tel traitement pour l'exécution d'une mission effectuée 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, y compris la protection contre les menaces pour la sécurité publique et la prévention de telles menaces et, s'agissant des données personnelles sensibles mentionnées au I de l'article 6 de la loi du 6 janvier 1978, à la nécessité absolue d'un tel traitement, sous réserve de garanties appropriées pour les droits et libertés de la personne concernée. Ce respect s'apprécie décision d'autorisation par décision d'autorisation, que les intéressés, s'ils s'y croient fondés, peuvent contester devant le juge de l'excès de pouvoir en assortissant, en cas d'urgence, leur demande d'annulation d'une demande de suspension de leur exécution adressée au juge des référés.

9. Dans ces conditions, les moyens tirés de ce qu'à défaut pour le décret contesté de préciser davantage, d'une part, les finalités pour lesquelles l'autorisation requise peut être délivrée, et les critères permettant d'apprécier la nécessité et la proportionnalité d'une telle autorisation au regard de la finalité poursuivie, et, d'autre part, les conditions de déploiement des dispositifs autorisés pour garantir qu'ils ne traitent que des données personnelles strictement nécessaires à la finalité poursuivie, le régime ainsi défini méconnaît les exigences du droit au respect de la vie privée, tel que protégé par l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et de minimisation des données personnelles susceptibles d'être traitées, telles qu'elles résultent des dispositions mentionnées ci-dessus de la loi du 6 janvier 1978 et de la directive (UE) 2016/680, et n'offre pas de garanties suffisantes vis-à-vis des risques d'utilisation abusive et arbitraire de ces données, ne sont pas de nature à créer, en l'état de l'instruction, et eu égard à l'office du juge des référés, un doute sérieux quant à la légalité du décret contesté.

10. En troisième lieu, si les requérants soutiennent que l'inclusion par les dispositions contestées, au 6° du I de l'article R. 242-8 du code de la sécurité intérieure, d'une finalité de secours aux personnes excède le champ des finalités prévues par la directive (UE) 2016/680, il résulte des termes mêmes de l'article L. 242-5 du même code, cités au point 5 ci-dessus, que cette finalité, également mentionnée au 6° du I de cet article, s'exerce dans le cadre des missions de prévention des atteintes à l'ordre public et de protection de la sécurité des personnes et des biens mentionnées au premier alinéa du même article. Par suite, le moyen invoqué n'est pas de nature à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux sur la légalité du décret contesté.

11. En quatrième lieu, il ressort des dispositions de l'article L. 242-5 du code de la sécurité intérieure, citées au point 5 ci-dessus, que le recours aux caméras installées sur des aéronefs n'est autorisé que pour l'exercice de missions de prévention des atteintes à l'ordre public

et de protection de la sécurité des personnes et des biens, et dans la limite des finalités strictement circonscrites par la loi. La circonstance que le constat, à l'occasion de l'emploi de ces dispositifs, d'une infraction pénale, doive, conformément à l'article 40 du code de procédure pénale, faire l'objet d'un signalement à l'autorité judiciaire, et que les enregistrements conservés, dans la limite des durées rappelées ci-dessus, puissent être transmis à celle-ci dans le cadre d'un tel signalement, dans les conditions prévues par les articles L. 242-4 et L. 242-5 du code de la sécurité intérieure, cités au point 6 ci-dessus, n'est pas de nature à modifier ces finalités. Dans ces conditions, le moyen tiré de ce que, à défaut pour le décret contesté de préciser davantage les finalités autorisées, et d'encadrer plus strictement les possibilités de transmission à l'autorité judiciaire des données enregistrées, le régime ainsi défini autoriserait l'usage de caméras aéroportées pour des finalités de police judiciaire, excédant de la sorte les finalités définies par la loi, en méconnaissance du principe énoncé à l'article 4 de la directive (UE) 2016/680 et à l'article 91 de la loi du 6 janvier 1978, n'est pas de nature à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité du décret contesté.

12. En cinquième lieu, aux termes de l'article L. 242-2 du code de la sécurité intérieure : « *Les images captées peuvent être transmises au poste de commandement du service concerné et aux personnels impliqués dans la conduite et l'exécution de l'intervention, qui peuvent les visionner en temps réel ou différé pendant la durée strictement nécessaire à l'intervention. / Les caméras sont équipées de dispositifs techniques permettant de garantir l'intégrité des enregistrements jusqu'à leur effacement et la traçabilité des consultations lorsqu'il y est procédé dans le cadre de l'intervention* ». D'une part, aucune des dispositions du code de la sécurité intérieure pour l'application desquelles a été pris le décret contesté ne subordonne à des conditions particulières le choix de visualiser les images obtenues par les caméras aéroportées en différé plutôt qu'en direct, dans les limites de la durée nécessaire à l'intervention, ou le choix de procéder à l'enregistrement des données recueillies, dans les limites, rappelées aux points 5 et 6 ci-dessus, tenant, d'une part, à la protection des domiciles et de leurs entrées et, d'autre part, à la durée de conservation des enregistrements. Il ne résulte ni de ces dispositions, ni d'aucun autre principe que le pouvoir réglementaire aurait été tenu de poser de telles conditions en définissant des critères supplémentaires encadrant la possibilité d'une visualisation en différé ou d'un enregistrement des images obtenues. D'autre part, si la diversité des situations opérationnelles rend utile l'identification des configurations dans lesquelles le choix peut être fait de procéder à l'enregistrement des images obtenues, ou de visualiser les images obtenues en différé, par le biais de doctrines d'emploi élaborées par chacun des ministères concernés, dont la Commission nationale de l'informatique et des libertés aura communication dans le cadre de l'exercice de ses pouvoirs de contrôle, aucune disposition ni aucun principe ne conditionne la légalité du décret contesté à la publication de ces doctrines d'emploi. Dans ces conditions, les moyens tirés de ce que, faute d'avoir défini de tels critères, et à défaut de comporter en annexe les doctrines d'emploi élaborées par chaque ministère ou d'en prévoir la publication, le décret contesté méconnaît les exigences de l'article L. 242-8 du code de la sécurité intérieure et des articles 31 et 35 de la loi du 6 janvier 1978, ne sont pas de nature à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de ce décret.

13. En sixième lieu, il résulte des dispositions mêmes du III de l'article L. 242-5, citées au point 6 ci-dessus, que 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, et que lorsque l'emploi de ces dispositifs conduit à visualiser ces lieux, l'enregistrement est immédiatement interrompu. Les « *circonstances de l'intervention* » empêchant cette interruption, telles que mentionnées par ces mêmes dispositions, ne sauraient donc recouvrir un choix des opérateurs de s'affranchir de cette obligation, au regard par exemple de l'utilité que

présenterait cet enregistrement pour les besoins de l'opération conduite, et ne sauraient renvoyer qu'à des circonstances matérielles rendant impossible d'interrompre l'enregistrement de telles images, tenant par exemple à la configuration des espaces survolés, aux conditions de vitesse et de prévisibilité du survol de domiciles et de leurs entrées et à l'impossibilité, sauf à compromettre l'opération en cours, d'éviter ce survol, spécifiques à chaque opération. Dans ces conditions, le moyen tiré de ce que, à défaut d'avoir précisé la teneur de ces circonstances, le décret contesté méconnaît les exigences de l'article L. 242-8 du code de la sécurité intérieure et des articles 31 et 35 de la loi du 6 janvier 1978, n'est pas de nature à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de ce décret.

14. En septième lieu, aux termes de l'article L. 242-4 : « *Les enregistrements peuvent être utilisés à des fins de pédagogie et de formation des agents* ». Les dispositions réglementaires contestées prévoient, au III de l'article R. 242-10 du code de la sécurité intérieure, que « *Peuvent être destinataires de tout ou partie des données et informations enregistrées dans les traitements, dans la limite de leurs attributions respectives et du besoin d'en connaître (...) dans le cadre d'une action de formation et de pédagogie : (...) 3° Les agents chargés de la formation des personnels* ». Elles prévoient, au IV de l'article R. 242-11 du même code que « *Les données utilisées à des fins de formation sont anonymisées* ». Et elles prévoient, à l'article R. 242-12 de ce code, que « *Les opérations de collecte, de modification, de consultation, de communication et d'effacement des données à caractère personnel font l'objet d'un journal qui tient lieu du registre mentionné à l'article L. 242-4. Ce dernier comprend l'identifiant de l'auteur, la date, l'heure, le motif de l'opération et, le cas échéant, le destinataire des données* ». Eu égard aux garanties apportées, tout d'abord, par l'exigence d'anonymisation, ensuite, par le cantonnement de la transmission de données utilisées à des fins pédagogiques aux seuls agents justifiant, dans le cadre d'une telle utilisation, d'un besoin d'en connaître et, enfin, par la traçabilité organisée par le biais du registre mentionné ci-dessus, le moyen tiré de ce que le décret contesté, à défaut de définir plus précisément, au 3° du III de l'article R. 242-11, les agents chargés de la formation des personnels habilités à recevoir de telles données, d'une part, et de permettre aux tiers de s'assurer de l'anonymisation requise, d'autre part, méconnaît le droit au respect de la vie privée et à la protection des données personnelles, et les dispositions des articles 31 et 35 de la loi du 6 janvier 1978, n'est pas de nature à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de ce décret.

15. En huitième lieu, le droit d'exercer un recours effectif devant une juridiction, protégé par la Constitution et par les stipulations des articles 6 et 13 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, constitue une liberté fondamentale. Ainsi, sauf motif impératif d'urgence lié au maintien et la sauvegarde de la sécurité publique dans une situation grave, une mesure de police affectant les libertés publiques doit être publiée dans un délai permettant un accès utile au juge, et notamment au juge des référés saisi sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative. Cette exigence s'applique aux autorisations prises sur le fondement des dispositions des articles L. 242-1 et suivants du code de la sécurité intérieure et des dispositions réglementaires contestées. En revanche, ni les dispositions législatives en cause, ni aucun principe n'imposaient au pouvoir réglementaire de prévoir un délai entre la publication d'une telle autorisation et son entrée en vigueur. Dans ces conditions, le moyen tiré de ce que, faute de définir un tel délai, le décret attaqué méconnaît le droit d'exercer un recours effectif devant une juridiction n'est pas de nature à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de ce décret.

16. En neuvième lieu, l'article L. 242-3 du code de la sécurité intérieure dispose que : « *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 ».

17. D'une part, les notions de « public », qui inclut nécessairement les personnes filmées, et de « *moyen approprié* », qui inclut nécessairement une information accessible aux personnes en question, y compris sur les lieux de l'opération concernée, n'appelaient pas nécessairement de précision de la part du pouvoir réglementaire, quand bien même, sur ce point également, les doctrines d'emploi élaborées par chaque ministère pourront utilement détailler les modalités opérationnelles envisageables, qu'il s'agisse, comme le mentionne l'analyse d'impact relative à la protection des données adressée à la Commission nationale de l'informatique et des libertés à l'appui de la demande d'avis sur le projet de décret dont sont issues les dispositions réglementaires contestées, de dispositifs sonores permettant d'avertir le public qu'une action est en cours et susceptible de donner lieu à enregistrement ou de dispositifs physiques matérialisant les différentes zones du périmètre susceptible d'être filmé. Au demeurant, il résulte des dispositions du IV de l'article L. 242-5 du code de la sécurité intérieure que la demande d'autorisation adressée au représentant de l'Etat dans le département par le service responsable de l'opération doit préciser : « (...) 6° *Le cas échéant, les modalités d'information du public* », et il appartient à l'autorité qui délivre cette décision, en cas de contestation devant le juge, de justifier du caractère approprié, au regard de la configuration de chaque espèce, des moyens d'information du public employés.

18. D'autre part, les dispositions réglementaires contestées précisent, au I de l'article R. 242-13, que « L'information du public sur l'emploi de 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 », excluant donc la mise en œuvre de cette dernière exception pour les opérations menées au titre des finalités mentionnées au 2°, au 4° et au 6° du I, à savoir respectivement la sécurité des rassemblements de personnes sur la voie publique, la régulation des flux de transports, et le secours aux personnes.

19. Dans ces conditions, le moyen tiré de ce que le décret attaqué n'aurait pas suffisamment précisé, en méconnaissance des dispositions de l'article L. 242-8 du code de la sécurité intérieure, et des articles 31 et 35 de la loi du 6 janvier 1978, d'une part, les modalités d'information du public et, d'autre part, les exceptions au principe d'information du public, ne sont pas de nature à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de ce décret.

20. Il résulte de tout ce qui précède, et sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la condition d'urgence, que la requête de M. B... et de l'ADELICO doit être rejetée, y compris les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

O R D O N N E :

Article 1^{er} : Les interventions de la Ligue des droits de l'Homme, de l'association La Quadrature du Net, du Syndicat des avocats de France, du Syndicat de la magistrature et de l'Union syndicale Solidaires sont admises.

Article 2 : La requête de M. B... et de l'Association de défense des libertés constitutionnelles est rejetée.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée à M. A... B... et l'Association de défense des libertés constitutionnelles, ainsi qu'au ministre de l'intérieur et des outre-mer, au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, et au ministre des armées.

Copie en sera adressée à la Ligue des droits de l'Homme, à l'association La Quadrature du Net, au Syndicat des avocats de France, au Syndicat de la magistrature, et à l'Union syndicale Solidaires.