



## **Table des matières**

<b>Faits</b>	<b>3</b>
<b>Discussion</b>	<b>4</b>
<b>I Sur l'intérêt à intervenir de La Quadrature du Net</b>	<b>4</b>
<b>II Sur l'illégalité de la décision attaquée</b>	<b>5</b>
A. En ce qui concerne l'absence de finalité du dispositif litigieux . . . . .	5
B. En ce qui concerne l'absence de circonstances locales justifiant le dispositif litigieux . . . . .	10
<b>Bordereau des productions</b>	<b>14</b>

## FAITS

1. L'association « La Quadrature du Net » (LQDN), exposante, est investie de longue date dans la défense des droits et des libertés, notamment le droit à la vie privée et à la protection des données personnelles.

2. Par une délibération n° 2020/09/076 intitulée « Installation d'un système de vidéo protection », la commune de Marcillac-Vallon a décidé, d'une part, d'approuver le principe de mise en œuvre du dispositif de vidéoprotection et, d'autre part, d'autoriser son maire à saisir le commandant de gendarmerie, ainsi que tout autre responsable ou autorité dans le cadre de la réalisation de ce projet, à rechercher toute subvention publique à laquelle ce projet serait éligible, ainsi qu'à signer tout document nécessaire à la mise en œuvre de cette décision.

3. Par lettre recommandée en date du 9 juillet 2021 et reçue le 15 juillet 2021, les requérants ont demandé à ce que la délibération n° 2020/09/076 soit abrogée. Le 15 septembre 2021, une décision implicite de rejet de cette demande d'abrogation est née du silence gardé par la commune.

4. Par une requête en date du 24 octobre 2021 enregistrée sous le numéro 2106181 et un mémoire en réplique en date du 6 janvier 2023, les requérants ont demandé l'annulation de cette décision. Par trois mémoires en défense en date des 5 janvier 2022, 17 mars 2022 et 14 février 2023, la commune a conclu au rejet de la requête.

5. C'est l'instance à laquelle l'exposante souhaite intervenir.

# DISCUSSION

## I. Sur l'intérêt à intervenir de La Quadrature du Net

6. D'emblée, il convient de relever que l'association exposante est bien recevable à intervenir au soutien de la requête susmentionnée.

7. L'association La Quadrature du Net promeut et défend les libertés fondamentales dans l'environnement numérique. Elle lutte contre la surveillance généralisée, que celle-ci vienne des États ou des acteurs privés, et contre le fichage généralisé. Elle a notamment pour objet, aux termes de l'article 3 de ses statuts constitutifs, la promotion et la défense « *du droit à l'intimité, à la vie privée, à la protection de la confidentialité des communications et du secret des correspondances et à la protection des données à caractère personnel* », ou « *de la liberté d'expression, la liberté d'accès à l'information et la lutte contre la censure* ». Elle « *lutte contre la surveillance généralisée ou politique, d'origine privée ou publique* », ainsi que « *contre l'utilisation d'outils numériques à des fins de surveillance illégitime* ». La poursuite de cet objet statutaire peut notamment se faire par « *la mise en œuvre d'actions juridiques et de contentieux* ».

8. L'exposante est régulièrement amenée à défendre les droits et libertés fondamentaux devant le Conseil d'État<sup>1</sup> et le Conseil constitutionnel français<sup>2</sup>, ainsi que devant le juge de l'Union européenne<sup>3</sup>.

---

1. CE, 21 avril 2021, n<sup>os</sup> 393099, 394922, 397844, 397851, 424717, 424718; CE, 13 avril 2021, n<sup>o</sup> 439360, 440978, 441151, 442307, 442317, 442363, 443239; CE, ord. réf., 4 janvier 2021, n<sup>os</sup> 447970, 447972 et 447974 (trois affaires); CE, 16 octobre 2019, n<sup>o</sup> 433069; CE, 18 octobre 2018, n<sup>o</sup> 404996; CE, 26 juillet 2018, n<sup>os</sup> 394924, 394922, et 393099 (trois affaires); CE, 21 juin 2018, n<sup>o</sup> 411005; CE, 18 juin 2018, n<sup>o</sup> 406083; CE, 25 octobre 2017, n<sup>o</sup> 411005; CE, 17 mai 2017, n<sup>o</sup> 405792; CE, 18 novembre 2016, n<sup>o</sup> 393080; CE, 22 juillet 2016, n<sup>o</sup> 394922; CE, 15 février 2016, n<sup>o</sup> 389140; CE, 12 février 2016, n<sup>o</sup> 388134; CE, ord., 27 janvier 2016, n<sup>o</sup> 396220; CE, 9 septembre 2015, n<sup>o</sup> 393079; CE, 5 juin 2015, n<sup>o</sup> 388134.

2. Cons. const., 20 mai 2020, n<sup>o</sup> 2020-841 QPC; Cons. const., 3 avril 2020, n<sup>o</sup> 2020-834 QPC; Cons. const., 30 mars 2018, n<sup>o</sup> 2018-696 QPC; Cons. const., 2 février 2018, n<sup>o</sup> 2017-687 QPC; Cons. const., 15 décembre 2017, n<sup>o</sup> 2017-692 QPC; Cons. const., 4 août 2017, n<sup>o</sup> 2017-648 QPC; Cons. const., 21 juillet 2017, n<sup>o</sup> 2017-646/647 QPC; Cons. const., 2 décembre 2016, n<sup>o</sup> 2016-600 QPC; Cons. const., 21 octobre 2016, n<sup>o</sup> 2016-590 QPC; Cons. const., 24 juillet 2015, n<sup>o</sup> 2015-478 QPC.

3. TUE, ord., 14 décembre 2020, aff. T-738/16; CJUE, 6 octobre 2020, aff. C-511/18, C-512/18 et C-520/18.

9. Elle a notamment été recevable dans des recours dirigés contre des décisions locales, notamment à agir contre la décision de préfecture de police de Paris consistant à utiliser des drones (cf. CE, ord. réf., 18 mai 2020, n<sup>os</sup> 440442, 440445 ; CE, 22 décembre 2020, n<sup>o</sup> 446155, Rec. T. p. 750 ; TA Paris, 28 juin 2022, n<sup>o</sup> 2017440) ou contre une délibération de la région PACA autorisant l'utilisation de portiques de reconnaissance faciale (cf. TA Marseille, 27 février 2020, *La Quadrature du Net et autres*, n<sup>o</sup> 1901249), ou encore à intervenir contre la décision d'une université consistant à utiliser un dispositif de surveillance des examens en ligne (cf. JRTA Montreuil, ord. réf., 14 décembre 2022, [REDACTED], n<sup>o</sup> 2216570).

10. Or, la décision attaquée dans l'instance n<sup>o</sup> 2106181, en ce qu'elle refuse d'abroger une délibération autorisant le maire de la commune de Marcillac-Vallon à demander les autorisations nécessaires pour l'installation d'un dispositif de vidéosurveillance, participe à l'accentuation du fichage et de la surveillance de la population et en particulier des habitants de la commune et de ses environs. La décision attaquée dans la présente instance affecte donc directement l'exercice des droits fondamentaux dans l'environnement numérique que l'association exposante entend défendre. En particulier, en autorisant un dispositif de vidéosurveillance sans respect du principe de proportionnalité, la décision litigieuse participe directement à une augmentation de la surveillance contre laquelle La Quadrature du Net s'est donnée pour mission de lutter.

11. **Partant**, l'objet statutaire de l'association exposante ainsi que les actions, notamment juridictionnelles, qu'elle a entreprise depuis plusieurs années en ce sens caractérisent manifestement son intérêt à intervenir au soutien du recours enregistré sous le numéro 2106181.

## **II. Sur l'illégalité de la décision attaquée**

### **A. En ce qui concerne l'absence de finalité du dispositif litigieux**

12. **En premier lieu**, c'est au prix d'une erreur de droit que le maire de la commune de Marcillac-Vallon a refusé de faire droit à la demande d'abrogation de la délibération litigieuse en méconnaissance de l'article 8 de la Convention euro-

péenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après « CESDH »), des articles L. 251-1 et suivants du code de la sécurité intérieure, des articles 4 et 5 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés (ci-après « loi Informatique et Libertés »), lus à la lumière des articles 4 et 8 de la directive UE n° 2016/680 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 (ci-après directive « police-justice »).

13. **En droit**, *premièrement*, l'article L. 251-2 du code de la sécurité intérieure prévoit que « *la transmission et l'enregistrement d'images prises sur la voie publique par le moyen de la vidéoprotection peuvent être mis en œuvre par les autorités publiques compétentes* » aux fins d'assurer différents objectifs de prévention de l'ordre public. Cet article liste de manière exhaustive les finalités qui peuvent être poursuivies par un dispositif de vidéosurveillance et aucune autre finalité ne peut légalement justifier un tel dispositif, en particulier une finalité de police judiciaire (*cf.* CE, 27 juin 2016, *Commune de Gujan-Mestras*, n° 385091, Rec. p. 256).

14. Dès lors, une autorisation préfectorale autorisant la mise en œuvre d'un dispositif de vidéosurveillance pris sur le fondement des articles L. 251-1 et suivants du code de la sécurité intérieure constitue une mesure de police administrative qui doit être nécessaire et proportionnée à la préservation de l'ordre public (*cf.* CAA Nantes, 9 novembre 2018, *Commune de Ploërmel*, n° 17NT02743, pt. 5). Il en va nécessairement de même de la délibération du conseil municipal autorisant le maire à procéder aux démarches nécessaires à l'installation d'un tel dispositif, cette délibération faisant grief et n'étant pas un acte préparatoire à l'autorisation préfectorale (*cf.* CAA Douai, 24 novembre 2020, *Commune de Nieppe*, n° 19DA01349, pt. 6).

15. *Deuxièmement*, une image enregistrée par une caméra de vidéosurveillance « *constitue une donnée à caractère personnel au sens de la [directive 95/46] dans la mesure où elle permet d'identifier la personne concernée* » (*cf.* CJUE, 11 décembre 2014, *Ryneš*, préc., pt. 22). Cette analyse est, bien entendu, applicable *mutatis mutandis* à la directive « police-justice », ainsi que l'a confirmé le Conseil d'État (*cf.* CE, 22 décembre 2020, *La Quadrature du Net*, n° 446155, Rec. T. p. 750).

16. Or, aux termes du 1° de l'article 4 de la directive « police-justice », « *Les*

*États membres prévoient que les données à caractère personnel sont : a) traitées de manière licite et loyale ; b) collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes et ne sont pas traitées d'une manière incompatible avec ces finalités ; c) adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées ; [...] » Le 1° de l'article 8 de cette même directive « police-justice » précise que « Les États membres prévoient que le traitement n'est licite que si et dans la mesure où il est nécessaire à l'exécution d'une mission effectuée par une autorité compétente, pour les finalités énoncées à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, et où il est fondé sur le droit de l'Union ou le droit d'un État membre. »*

17. L'article 4 de la loi Informatique et Libertés reprend les exigences de l'article 4 de la directive « police-justice » en prévoyant à son 2° que les données personnelles doivent être « *Collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes* ». L'article 5 de la loi Informatique et Libertés reprend le principe de l'article 8 de la directive « police-justice ».

18. *Troisièmement*, la CESDH exige elle aussi que toute atteinte au droit à la vie privée soit encadrée, notamment en prévoyant les finalités poursuivies. Aux termes de son article 8 intitulé « *Droit au respect de la vie privée et familiale* » :

*« 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.*

*2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévues par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. »*

19. La Cour européenne des droits de l'homme (ci-après « CEDH ») a ainsi considéré que l'ingérence devait avoir « *une base en droit interne* », être par ailleurs « *suffisamment accessible* », la personne devant « *pouvoir disposer de renseignements suffisants, dans les circonstances de la cause, sur les normes juridiques applicables à un cas donné* » et enfin que ne pouvait être considéré comme une loi au

sens de la CESDH « *qu'une norme énoncée avec assez de précision pour permettre au citoyen de régler sa conduite ; en s'entourant au besoin de conseils éclairés, il doit être à même de prévoir, à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences de nature à dériver d'un acte déterminé* » (cf. CEDH, 25 mars 1983, *Silver et autres c. Royaume-Uni*, n° 5947/72, §§ 85–88).

20. De la même façon, il a été jugé que :

*« Les mots “prévue par la loi” veulent d’abord que la mesure incriminée ait une base en droit interne, mais ils ont trait aussi à la qualité de la loi en cause : ils exigent l’accessibilité de celle-ci à la personne concernée, qui de surcroît doit pouvoir en prévoir les conséquences pour elle, et sa compatibilité avec la prééminence du droit [...]. Cette expression implique donc notamment que la législation interne doit user de termes assez clairs pour indiquer à tous de manière suffisante en quelles circonstances et sous quelles conditions elle habilite la puissance publique à recourir à des mesures affectant leurs droits protégés par la Convention » (cf. CEDH, 12 juin 2014, *Fernandez Martinez c. Espagne*, n° 56030/07, § 117)*

21. Il a ainsi suffi à la Cour européenne de constater que la mesure incriminée n’était pas prévue par la loi pour conclure à la violation de l’article 8 de la Convention (cf. CEDH, 8 avril 2003, *M. M. c. Pays-Bas*, n° 39339/98, § 46 ; voir dans ce sens également : CEDH, *Guide sur l’article 8 de la Convention - Droit au respect de la vie privée et familiale*, § 14).

22. Il en résulte que toute ingérence dans la vie privée des personnes doit être fondée sur un cadre juridique clair et précis, suffisamment accessible, permettant au citoyen de disposer de renseignements suffisants sur les normes juridiques applicables à un cas donné.

23. **En l’espèce**, la délibération litigieuse se borne pourtant à autoriser de manière large le maire de la commune à mettre en œuvre un traitement de données consistant en un dispositif de vidéosurveillance sans avoir précisé les finalités poursuivies par ce dispositif.



24. En effet, force est de constater que la délibération dont l'abrogation a été demandée ne liste aucune finalité de l'article L. 252-1 du code de la sécurité intérieure. Cette délibération ne comporte également aucun visa. On peine ainsi à voir comment la délibération d'une commune qui autorise son maire à procéder aux démarches en vue de mettre en œuvre un dispositif de vidéosurveillance sans prévoir les finalités de ce dispositif respecterait les exigences conventionnelles et internes.

25. La circonstance selon laquelle la délibération litigieuse précise que « *le dispositif de vidéo protection [...] est une aide à la protection des bâtiments publics et voies publiques* », que « *cette demande faisait suite aux constats fréquents de dépôts d'ordures ménagères ou de verres à l'extérieur des containers prévus à cet effet ainsi que des "tags" apposés sur les murs de la salle des fêtes* », que « *La sécurisation des abords des écoles est également à l'ordre du jour* » et que « *plusieurs photos récentes de dépôts sauvages à proximité des containers poubelle du Cambou et de la salle des fêtes* » ont été présentées au conseil municipal est insusceptible de légalement justifier le dispositif litigieux. Ces éléments de contexte, qui, de la même manière que des considérants, permettent de comprendre les circonstances dans laquelle a été prise la décision, n'ont aucune force contraignante et n'empêchent pas le dispositif de poursuivre d'autres finalités. La délibération adoptée par le conseil municipal ne précise en effet aucune finalité puisqu'elle approuve « *le principe de mise en œuvre du dispositif de vidéo protection* » et autorise le maire de la commune à « *signer tout document nécessaire à la mise en œuvre de cette décision* ». Enfin, si la commune produit en défense des diaporamas qui ont prétendument été présentés en conseil municipal et qui avançaient – dans des termes flous – ce qui pourrait vaguement se rapporter à des finalités (*cf.* pièce adverse n° 3, pp. 8 et 14), ce document n'a aucune valeur contraignante et seule la délibération litigieuse – qui ne précisait aucune finalité – a été votée.

26. **Il en résulte que** la délibération litigieuse autorise la mise en œuvre d'un traitement de données personnelles sans prévoir de finalités en méconnaissance du code de la sécurité intérieure, de la loi Informatique et Libertés, de la directive « police-justice » et de la CESDH. Le refus d'abroger cette délibération est donc, lui aussi, illégal.

## **B. En ce qui concerne l'absence de circonstances locales justifiant le dispositif litigieux**

27. **En second lieu**, le maire de la commune de Marcillac-Vallon a, au prix d'une erreur manifeste d'appréciation, commis une erreur de droit en refusant d'abroger la délibération litigieuse en méconnaissance des articles L. 251-1 et suivants du code de la sécurité intérieure, de l'article 4 de la loi Informatique et Libertés, lu à la lumière de l'article 4 de la directive « police-justice » ainsi que l'article 8 de la CESDH, dès lors que la délibération litigieuse autorise un dispositif de vidéosurveillance dépourvue de toute nécessité locale, à tout le moins sans qu'aucune nécessité locale ne soit démontrée.

28. **En droit**, comme rappelé ci-avant (*cf.* pts 13 et s.), un dispositif de vidéosurveillance ne peut poursuivre que certaines finalités listées de manière exhaustive à l'article L. 252-1 du code de la sécurité intérieure.

29. Par ailleurs, un dispositif de vidéosurveillance étant un traitement de données personnelles, il doit également respecter les exigences de proportionnalité posées par l'article 4 de la loi Informatique et Libertés, l'article 4 de la directive « police-justice » et l'article 8 de la CESDH. Conformément au 4 de l'article 4 de la directive « police-justice », la charge de la preuve de la proportionnalité d'un traitement de données personnelles repose sur le responsable de traitement.

30. En particulier, les opérations de vidéosurveillance ne peuvent être constitutionnellement autorisées que « *dans des lieux et établissements ouverts au public particulièrement exposés à des dangers d'agression ou de vol afin d'y assurer la sécurité des personnes et des biens* » et « *la mise en œuvre de tels systèmes de surveillance doit être assortie de garanties de nature à sauvegarder l'exercice* » des libertés publiques constitutionnellement garanties au nom desquels figurent la liberté individuelle, la liberté d'aller et venir et le droit au respect de la vie privée (*cf.* Cons. const., 18 janvier 1995, *Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité*, n° 94-352 DC, cons. 4 *in fine*).

31. **En l'espèce**, la commune de Marcillac-Vallon n'est sujette à aucun trouble à l'ordre public qui justifierait le déploiement de caméras sur les lieux de vies et de passage de la ville.

32. Comme l'attestent les statistiques produites par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) pour Marcillac-Vallon (*cf.* pièce n° 3), le territoire de la commune se caractérise par une absence totale de troubles à l'ordre public. Du fait du très faible nombre de délits, l'INSEE n'est capable de produire des statistiques que pour certains délits. Or, pour la catégorie de « vols sans violence contre les personnes », l'INSEE montre que, de manière constante depuis 2016 (date de début de disponibilité de ces statistiques), le taux de délits est deux fois inférieur à la moyenne nationale (taux de 4,6 victimes pour 1 000 à Marcillac-Vallon sur 2022 contre 9,8 pour 1 000 à l'échelle nationale). Pire : pour les catégories de « vols violents avec armes » et de « vols d'accessoires sur véhicules », les statistiques de l'INSEE montrent qu'il n'y a eu aucune victime ces dernières années.

33. Comme rappelé ci-avant (*cf. supra*, § 25), si la délibération litigieuse évoque de prétendues « incivilités » et fait mention de « *photos récentes de dépôts sauvages* [d'ordures] », elle ne démontre aucunement, ni la réalité de ces faits, ni *a fortiori* leur caractère systémique, ni même en quoi il ne serait pas possible de résoudre ces éventuels troubles, à les supposer établis pour les seuls besoins de la discussion, autrement que par le dispositif de vidéosurveillance litigieux. Les diaporamas prétendument affichés en conseil municipal et produits en défense par la commune (*cf.* pièce adverse n° 3, pp. 6–8) montrent au demeurant le caractère anodin des troubles à l'ordre public invoqués : deux graffitis, ainsi que quelques gravas, un lave-vaisselle et un four à micro-ondes déposés un jour sur la voie publique ne justifient absolument pas le déploiement d'un dispositif de vidéosurveillance, *a fortiori* lorsque celui-ci ne précise pas quelle(s) finalité(s) de l'article L. 252-1 du code de la sécurité publique il poursuivrait.

34. Par ailleurs, les diaporamas prétendument présentés en conseil municipal montrent que la commune souhaite – même si ce souhait n'est pas contraignant – s'équiper de vidéosurveillance également pour « [prévenir] *de tous risques d'intrusions de personnes étrangères* » dans l'« *école maternelle* » (*cf.* pièce adverse n° 3, p. 8). On ne pourra que constater l'absence totale d'élément qui laisserait penser que ce risque serait établi : aucune intrusion n'a jamais eu lieu, ni même de tentative. Dans sa défense, la commune ne justifie d'ailleurs pas la vidéosurveillance de l'école maternelle par des risques d'intrusions – elle en serait bien incapable – mais par des prétendues « incivilités », dont l'existence est ici encore alléguée mais non démontrée. La commune démontre encore moins leur caractère systémique, à les supposer établis pour les seuls besoins de la discussion, se bornant à renvoyer à un

procès-verbal du conseil d'école qui se contente de rapporter le souhait de certains enseignants de surveiller les abords de l'école, ce qui n'est, de toute évidence, pas susceptible de caractériser la nécessité de cette surveillance.

35. Enfin, on notera que la commune échoue aujourd'hui toujours à justifier la nécessité de son dispositif puisqu'en réponse au moyen des requérants tiré du défaut d'information des élus du fait que des statistiques relatives à la délinquance auraient dû être présentées, elle se borne à rappeler ces quelques allégations éparses présentées en conseil municipal, et est bien incapable d'apporter d'autres éléments qui démontreraient en quoi ces prétendus troubles, à les supposer établis pour les seuls besoins de la discussion, ne pourraient pas être résolus autrement que par une atteinte grave aux libertés publiques que constitue un dispositif de vidéosurveillance.

36. **Il en résulte que** le dispositif litigieux ne répond à aucune circonstance locale et est donc dépourvu de toute nécessité. Partant, le refus d'abroger la délibération autorisant ce dispositif est illégal.

\* \*

37. À tous égards, l'annulation de la décision attaquée s'impose.

**PAR CES MOTIFS**, l'association La Quadrature du Net, exposante, conclut qu'il plaise au tribunal administratif de Toulouse de :

**ADMETTRE** l'intervention de La Quadrature du Net dans la présente instance ;

**FAIRE DROIT À LA REQUÊTE** des exposants et, **EN CONSÉQUENCE**, notamment, de :

**ANNULER** la décision implicite de rejet de la demande d'abrogation en date du 9 juillet 2021, reçue le 15 juillet 2021, de la délibération n° 2020/09/076 Installation d'un système de vidéoprotection du 19 novembre 2020 ;

**ENJOINDRE** à la commune de Marcillac-Vallon, prise en la personne de son maire, de réexaminer sans délai la demande d'abrogation, en date du 9 juillet 2021, reçue le 15 juillet 2021, de délibération n° 2020/09/076 Installation d'un système de vidéo protection du 19 novembre 2020.

**Fait à Paris, le 1<sup>er</sup> mai 2023**

**Alexis FITZJEAN Ó COBHTHAIGH**  
*Avocat au Barreau de Paris*

## **BORDEREAU DES PRODUCTIONS**

**Pièce n° 1** : Statuts de La Quadrature du Net ;

**Pièce n° 2** : Pouvoir spécial ;

**Pièce n° 3** : Statistiques de l'INSEE en matière de délinquance concernant la commune de Marcillac-Vallon.