

REPUBLIQUE FRANCAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

CONSEIL D'ETAT
28 JUILLET 2016

N° 401800

Juge des référés, formation collégiale
M. Denis Piveteau, rapporteur
SCP WAQUET, FARGE, HAZAN, avocats

Vu la procédure suivante :

M. A...B...a demandé au juge des référés du tribunal administratif de Versailles, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, de mettre un terme au dispositif de vidéosurveillance continue dont il fait l'objet. Par une ordonnance n° 1604905 du 15 juillet 2016, le juge des référés du tribunal administratif de Versailles a rejeté sa demande.

Par une requête, enregistrée le 25 juillet 2016 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. B...demande au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) d'annuler cette ordonnance ;

2°) de faire droit à sa demande de première instance ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- l'ordonnance attaquée méconnaît les dispositions de l'article L. 522-1 du code de justice administrative en ce que l'audience s'est tenue sans conclusions du rapporteur public ;
- la condition d'urgence est remplie en ce que, d'une part, la vidéosurveillance permanente porte une atteinte grave et manifestement illégale à son intimité et, d'autre part, que ces mesures sont contraignantes sur le plan psychique ;
- l'arrêté du 9 juin 2016 portant création de traitements de données à caractère personnel relatifs à la vidéoprotection de cellules de détention méconnaît, d'une part, les articles 34 et 37 de la Constitution et, d'autre part, l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- la décision du 17 juin 2016 décidant d'une vidéosurveillance pour trois mois porte une atteinte grave et manifestement illégale à son droit au respect de sa vie privée protégé par l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui n'est justifiée ni par un risque d'évasion ni par un risque de suicide ;
- la loi du 21 juillet 2016 et la mesure dont il fait l'objet sont également incompatibles avec les stipulations de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et

des libertés fondamentales ;

- la mesure dont il fait l'objet est entachée d'erreur manifeste d'appréciation ;

Par un mémoire en défense, enregistré le 27 juillet 2016, le garde des sceaux, ministre de la justice conclut au rejet de la requête. Il soutient que la condition d'urgence n'est pas remplie et que les moyens soulevés par le requérant ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales;

- le code de procédure pénale ;

- la loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009, notamment son article 58-1 introduit par la loi n°2016-987 du 21 juillet 2016 ;

- le code de justice administrative ;

Après avoir convoqué à une audience publique, d'une part, M. B..., d'autre part, le garde des sceaux, ministre de la justice ;

Vu le procès-verbal de l'audience publique du 28 juillet 2016 à 10 heures 30 au cours de laquelle ont été entendus :

- Me Waquet, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, avocat de M. B... ;

- le représentant de M.B... ;

- les représentants du garde des sceaux, ministre de la justice ;
et à l'issue de laquelle le juge des référés a clos l'instruction ;

1. Considérant qu'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." ; qu'en vertu de l'article L. 523-1 du même code, les décisions rendues en application de l'article L. 521-2 par le juge des référés d'un tribunal administratif sont susceptibles d'appel devant le Conseil d'Etat dans les quinze jours de leur notification ; qu'enfin, aux termes du troisième alinéa de l'article L. 511-2 du même code : " Lorsque la nature de l'affaire le justifie, le président du tribunal administratif ou de la cour administrative d'appel ou, au Conseil d'Etat, le président de la section du contentieux peut décider qu'elle sera jugée, dans les conditions prévues au présent livre, par une formation composée de trois juges de référé, sans préjudice du renvoi de l'affaire à une autre formation de jugement dans les conditions de droit commun " ;

2. Considérant que par une décision du 17 juin 2016, le garde des sceaux, ministre de la justice, a placé M.B..., mis en examen à la suite des attentats perpétrés le 13 novembre 2015 à Paris et à Saint-Denis et écroué à la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis, sous surveillance

continue dans sa cellule, par un système de vidéoprotection, pour une durée de trois mois ; que, sur le fondement des dispositions citées ci-dessus de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, M. B...demande, en appel de l'ordonnance du 15 juillet 2016 du juge des référés du tribunal administratif de Versailles qui a rejeté sa demande, qu'il soit mis un terme à cette surveillance ;

Sur la régularité de l'ordonnance du 15 juillet 2016 :

3. Considérant qu'il résulte des termes mêmes de l'article L. 511-2 du code de justice administrative cité au point 1 ci-dessus que les formations de trois juges de référé statuent dans les conditions prévues au troisième alinéa de l'article L. 522-1 du même code, aux termes duquel : " Sauf renvoi à une formation collégiale, l'audience se déroule sans conclusions du rapporteur public " ; que la formation composée de trois juges de référé n'ayant pas le caractère d'une formation collégiale au sens de ces dispositions, le requérant n'est, par suite, pas fondé à soutenir que l'ordonnance serait entachée d'irrégularité pour s'être déroulée sans conclusions du rapporteur public ;

Sur la mesure de surveillance continue dont le requérant fait l'objet :

4. Considérant que le droit au respect de la vie privée et familiale rappelé notamment par l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales dont bénéficient, compte tenu des contraintes inhérentes à la détention, les personnes détenues, revêt le caractère d'une liberté fondamentale au sens des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative ;

En ce qui concerne les moyens dirigés contre l'arrêté du garde des sceaux, ministre de la justice du 9 juin 2016 :

5. Considérant que M. B... soutient que la vidéosurveillance dont il fait l'objet porte une atteinte manifestement illégale à son droit au respect de sa vie privée en raison de l'illégalité de l'arrêté du 9 juin 2016 du garde des sceaux, ministre de la justice, portant création de traitements de données à caractère personnel relatifs à la vidéoprotection de cellules de détention, sur le fondement duquel la même autorité a décidé, le 17 juin 2016, de le placer pour trois mois sous vidéosurveillance continue ;

6. Considérant qu'il appartient toutefois au juge des référés, statuant sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, d'apprécier, compte tenu des circonstances de droit et de fait à la date à laquelle il statue, le caractère manifestement illégal d'une atteinte portée, à cette même date, à une liberté fondamentale ;

7. Considérant qu'aux termes de l'article 716-1 A du code de procédure pénale, introduit par l'article 9 de la loi du 21 juillet 2016 prorogeant l'application de la loi n°55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste : " Les personnes mises en examen, prévenues et accusées soumises à la détention provisoire, faisant l'objet d'un mandat de dépôt criminel et d'une mesure d'isolement, dont l'évasion ou le suicide pourraient avoir un impact important sur l'ordre public eu égard aux circonstances particulières à l'origine de leur incarcération et à l'impact de celles-ci sur l'opinion publique, peuvent faire l'objet des mesures de vidéosurveillance prévues à l'article 58-1 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire " ; qu'aux termes des dispositions de cet article 58-1 de la loi du 24 novembre 2009 pénitentiaire, introduit par la même loi du 21 juillet 2016

: " La direction de l'administration pénitentiaire peut mettre en oeuvre des traitements de données à caractère personnel relatifs aux systèmes de vidéosurveillance de cellules de détention au sein des établissements pénitentiaires. / Ces traitements ont pour finalité le contrôle sous vidéosurveillance des cellules de détention dans lesquelles sont affectées les personnes placées sous main de justice, faisant l'objet d'une mesure d'isolement, dont l'évasion ou le suicide pourraient avoir un impact important sur l'ordre public eu égard aux circonstances particulières à l'origine de leur incarcération et à l'impact de celles-ci sur l'opinion publique. / Ces traitements garantissent la sécurité au sein de l'établissement en cas de risque d'évasion et celle de la personne placée dans l'éventualité d'un risque de passage à l'acte suicidaire. / Ces traitements ne peuvent concerner que les cellules de détention hébergeant des personnes placées en détention provisoire, faisant l'objet d'un mandat de dépôt criminel. Ils ne peuvent être mis en oeuvre qu'à titre exceptionnel. / La personne détenue est informée du projet de la décision de placement sous vidéosurveillance et dispose de la faculté de produire des observations écrites et orales, dans le cadre d'une procédure contradictoire. A cette occasion, la personne détenue peut être assistée d'un avocat. (...) / Le placement de la personne détenue sous vidéosurveillance fait l'objet d'une décision spécialement motivée prise par le garde des sceaux, ministre de la justice, pour une durée de trois mois, renouvelable. Cette décision est notifiée à la personne détenue. / L'avis écrit du médecin intervenant dans l'établissement peut être recueilli à tout moment, notamment avant toute décision de renouvellement de la mesure. / Le système de vidéosurveillance permet un contrôle en temps réel de l'intéressé. Un pare-vue fixé dans la cellule garantit l'intimité de la personne tout en permettant la restitution d'images opacifiées. L'emplacement des caméras est visible. / Est enregistré dans ces traitements l'ensemble des séquences vidéo provenant de la vidéosurveillance des cellules concernées. / Il n'y a ni transmission ni enregistrement sonore. / Aucun dispositif biométrique n'est couplé avec ces traitements de vidéosurveillance. / Les images enregistrées faisant l'objet de ces traitements sont conservées sur support numérique pendant un délai d'un mois. / S'il existe des raisons sérieuses de penser que la personne détenue présente des risques de passage à l'acte suicidaire ou d'évasion, le chef d'établissement ou son représentant peut consulter les données de la vidéosurveillance pendant un délai de sept jours à compter de l'enregistrement. Au-delà de ce délai de sept jours, les données ne peuvent être visionnées que dans le cadre d'une enquête judiciaire ou administrative. / Au terme du délai d'un mois, les données qui n'ont pas fait l'objet d'une transmission à l'autorité judiciaire ou d'une enquête administrative sont effacées. / Les personnes ou catégories de personnes qui, à raison de leurs fonctions ou pour les besoins du service, ont accès aux données à caractère personnel susmentionnées sont : / 1° Les agents de l'administration pénitentiaire individuellement désignés et dûment habilités par le chef d'établissement pour les données visionnées en temps réel ; / 2° Le chef d'établissement ou son représentant pour la consultation, dans le délai de sept jours, des données enregistrées ; / 3° Le correspondant local informatique individuellement désigné et dûment habilité par le chef d'établissement. / Le droit d'opposition prévu à l'article 38 de la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ne s'applique pas aux traitements susmentionnés. / Les droits d'accès et de rectification prévus aux articles 39 et 40 de la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 précitée s'exercent auprès du chef d'établissement de l'administration pénitentiaire où sont mis en oeuvre les traitements de vidéosurveillance. / Une affiche apposée à l'entrée de la cellule équipée d'un système de vidéosurveillance informe de l'existence dudit système ainsi que des modalités d'accès et de rectification des données recueillies. / Le traitement fait l'objet d'une journalisation concernant les consultations, les créations et les mises à jour. Ces journalisations sont conservées pour une durée de trois mois. Le traitement fait l'objet d'une journalisation des extractions des séquences vidéo enregistrées. Cette journalisation est conservée pour une durée d'un an " ; que ces dispositions, dont l'article

21 de la loi du 21 juillet 2016 prévoyait d'ailleurs l'entrée en vigueur immédiate, sont en vigueur à la date de la présente décision ;

8. Considérant qu'en égard à l'entrée en vigueur des dispositions législatives citées ci-dessus, les moyens par lesquels M. B...conteste la légalité de l'arrêté sur le fondement duquel a été prise la décision du garde des sceaux, ministre de la justice, du 17 juin 2016, s'ils sont, le cas échéant, susceptibles d'être utilement présentés au soutien d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre cette décision, ne sauraient en revanche établir, à la date de la présente ordonnance, l'existence d'une atteinte manifestement illégale portée au respect de la vie privée du requérant justifiant que le juge des référés fasse usage des pouvoirs qu'il tient des dispositions de l'article L.521-2 du code de justice administrative ;

En ce qui concerne les autres illégalités invoquées par le requérant :

9. Considérant que M. B...soutient que tant les dispositions législatives citées au point 7 ci-dessus que la mesure dont il fait l'objet sont incompatibles avec les stipulations de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

10. Considérant qu'en égard à son office, qui consiste à assurer la sauvegarde des libertés fondamentales, il appartient au juge des référés, saisi sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, de prendre, en cas d'urgence, toutes les mesures qui sont de nature à remédier aux effets résultant d'une atteinte grave et manifestement illégale portée, par une autorité administrative, à une liberté fondamentale, y compris lorsque cette atteinte résulte de l'application de dispositions législatives qui sont manifestement incompatibles avec les engagements européens ou internationaux de la France, ou dont la mise en oeuvre entraînerait des conséquences manifestement contraires aux exigences nées de ces engagements ;

Quant à la compatibilité des normes applicables à la vidéosurveillance des détenus avec l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales :

11. Considérant que les dispositions citées ci-dessus de l'article 58-1 de la loi du 24 novembre 2009 pénitentiaire, qui réserve la mise en place des systèmes de vidéosurveillance continue aux situations qui l'exigent et la soumet à une procédure contradictoire, prévoit son réexamen régulier assorti d'un contrôle médical, limite notamment sa portée par des dispositifs garantissant l'intimité de la personne et encadre strictement, tant l'usage qui est fait des données ainsi recueillies que les personnes habilitées à en disposer, n'est pas, par elle-même, manifestement incompatible avec les stipulations de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

Quant à la compatibilité de l'atteinte portée au droit de M. B...au respect de sa vie privée avec l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales :

12. Considérant, en premier lieu, qu'il résulte de l'instruction que tant le caractère exceptionnel des faits pour lesquels M. B... est poursuivi, qui ont porté à l'ordre public un trouble d'une particulière gravité, que le contexte actuel de poursuite de ces actes de violence terroriste, font, à la date de la présente décision, obligation à l'administration pénitentiaire de prévenir, avec un niveau de garantie aussi élevé que possible, toute tentative d'évasion ou de

suicide de l'intéressé ; qu'eu égard à la forte présomption selon laquelle ce dernier peut bénéficier du soutien d'une organisation terroriste internationale disposant de moyens importants, et alors même qu'il n'aurait pas manifesté à ce jour de tendance suicidaire, sa surveillance très étroite, allant au-delà de son seul placement à l'isolement, revêt ainsi, à la date de la présente décision, un caractère nécessaire ;

13. Considérant, en second lieu, qu'il résulte également de l'instruction que l'administration, qui devra statuer sur le maintien de la mesure de vidéosurveillance continue au plus tard à l'échéance de la durée de trois mois prévue par la décision du 17 juin 2016, est également en mesure de s'assurer régulièrement de son bien fondé, notamment, ainsi qu'il a été rappelé à l'audience, par l'existence d'une surveillance médicale régulière ; que compte tenu de cette circonstance, ainsi que des modalités de mise en oeuvre de la vidéosurveillance, qui comportent notamment la mise en place de dispositifs permettant de respecter l'intimité de la personne, l'absence de transmission ou d'enregistrement sonore, l'usage, ainsi qu'il a été précisé à l'audience, de caméras à infrarouge pendant la nuit, l'absence de dispositif biométrique couplé, la limitation de la durée de conservation des images et l'encadrement de leurs droits d'accès, la mesure contestée ne porte pas au droit au respect de la vie privée du requérant une atteinte manifestement disproportionnée aux buts en vue desquels elle a été établie ;

14. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que M. B... n'est pas fondé à soutenir que la mesure dont il fait l'objet serait manifestement incompatible avec les stipulations de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; qu'il n'est, pour les mêmes motifs, pas davantage fondé à soutenir qu'elle serait entachée d'erreur manifeste d'appréciation ;

15. Considérant, par ailleurs, que si l'intéressé soutient qu'il est également porté atteinte à sa vie privée par des relations faites, dans la presse, d'observations effectuées à l'aide du dispositif de surveillance installé dans sa cellule, il résulte de l'instruction que cette affirmation, qui met en cause la licéité de l'usage de certaines informations recueillies à l'aide de ce dispositif, ne porte pas sur les caractéristiques de ce dispositif et est, par suite, sans incidence sur la légalité de la mesure de vidéosurveillance ;

16. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que M. B... n'est pas fondé à soutenir que la mesure de surveillance dont il fait l'objet revêt le caractère d'une atteinte manifestement illégale à son droit à la vie privée, susceptible de justifier que le juge des référés prescrive, au titre de la procédure particulière prévue par l'article L. 521-2 du code de justice administrative cité ci-dessus, de la faire cesser ; que, par suite, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur l'urgence qu'il invoque, il n'est pas fondé à se plaindre de ce que, par l'ordonnance attaquée, le juge des référés du tribunal administratif de Versailles a rejeté sa demande ;

17. Considérant que 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 demande à ce titre M.B... ;

ORDONNE :

Article 1er : La requête de M. B...est rejetée.

Article 2 : La présente ordonnance sera notifiée à M. A...B...et au garde des sceaux, ministre de la justice.