Conseil d'État, 25 mars 2026, n° 507529

Conseil d'État | 10ème et 9ème chambres réunies | 25 mars 2026

Sujets abordés dans les motifs

#1 juge des référés

#2 juge des référés saisi

#3 juge des référés

Chronologie de l’affaire

Tribunal administratif - Toulon
07/08/2025
N° 2502847

Conseil d'État
10ème et 9ème chambres réunies
25/03/2026
N° 507529

Exposé des faits

Vu la procédure suivante :

M. A... B... a demandé au juge des référés du tribunal administratif de Toulon, sur le fondement de l’article 49 de la loi du 6 janvier 1978 relative à l’informatique, aux fichiers et aux libertés et de l’article L. 521-3 du code de justice administrative, d’enjoindre au directeur de l’établissement pénitentiaire de Toulon-La Farlède de conserver et de lui communiquer les enregistrements de vidéosurveillance d’une partie du hall de la « maison d’arrêt droite », réalisés le 15 juillet 2025 entre 16h45 et 17h45. Par une ordonnance n° 2502847 du 7 août 2025, le juge des référés a enjoint au directeur de l’établissement pénitentiaire, d’une part, de conserver ces enregistrements « aussi longtemps que M. B... n’aura pas obtenu l’accès effectif à ces données » et, d’autre part, de lui en fournir une copie.

Par un pourvoi sommaire, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique, enregistrés les 22 août 2025, 5 septembre 2025 et 6 février 2026 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le garde des sceaux, ministre de la

justice demande au Conseil d'Etat :

1°) d’annuler cette ordonnance, en tant qu’elle adresse des injonctions au directeur du centre pénitentiaire ;

2°) statuant en référé, de constater qu’il n’y a plus lieu de statuer sur les conclusions de M. B... tendant à la conservation des enregistrements de vidéosurveillance pénitentiaire et de rejeter sa demande tendant à la communication de ces enregistrements.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 ;

- la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 ;

- l’arrêté ministériel du 13 mai 2013 portant autorisation unique de mise en œuvre de traitements de données à caractère personnel relatifs à la vidéoprotection au sein des locaux et des établissements de l'administration pénitentiaire ;

- la loi n° 91-647 du10 juillet 1991 ;

- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Stéphane Eustache, maître des requêtes,

- les conclusions de Mme Charline Nicolas, rapporteure publique ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Spinosi, avocat de M. A... B... ;

Motifs

#1 juge des référés

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis au juge des référés du tribunal administratif de Toulon que M. B..., incarcéré au centre pénitentiaire de Toulon-La Farlède, a demandé, sur le fondement de l’article 49 de la loi du 6 janvier 1978 relative à l’informatique, aux fichiers et aux libertés et de l’article L. 521-3 du code de justice administrative, que le juge des référés enjoigne au directeur de cet établissement de conserver et de lui communiquer les enregistrements de vidéosurveillance d’une partie du « hall » de la « maison d’arrêt droite », réalisés le 15 juillet 2025 entre 16 h 45 et 17 h 45. Par une ordonnance du 7 août 2025, le juge des référés de ce tribunal a enjoint au directeur de l’établissement pénitentiaire, d’une part, de conserver ces enregistrements « aussi longtemps que M. B... n’aura pas obtenu l’accès effectif à ces données » et, d’autre part, de lui en fournir une copie. Le garde des sceaux, ministre de la justice demande l’annulation, dans cette mesure, de cette ordonnance.

Sur l’intervention :

2. L’association Section française de l’Observatoire international des prisons (OIP-SF), dont les statuts stipulent qu’elle a pour objet « la défense des droits fondamentaux et des libertés individuelles des personnes détenues », justifie d’un intérêt suffisant au maintien de l’ordonnance attaquée. Son intervention est ainsi recevable.

Sur le pourvoi :

En ce qui concerne la demande de conservation des enregistrements de vidéosurveillance pénitentiaire :

3. En vertu de l’article 3 de l’arrêté ministériel du 13 mai 2013 portant autorisation unique de mise en œuvre de traitements de données à caractère personnel relatifs à la vidéoprotection au sein des locaux et des établissements de l'administration pénitentiaire, les images de vidéosurveillance « sont conservées sur support numérique pendant un délai ne pouvant excéder un mois. Au terme de ce délai, les enregistrements qui n'ont fait l'objet d'aucune transmission à l'autorité judiciaire ou d'une enquête administrative sont effacés ».

4. Il ressort des pièces du dossier soumis au juge des référés, d’une part, que les services pénitentiaires ont ouvert le 4 août 2025, antérieurement à l’expiration du délai d’un mois prévu par les dispositions citées ci-dessus, une enquête administrative à la suite des déclarations de M. B... faisant état de son agression par des agents pénitentiaires et, d’autre part, que ces services ont, conformément à ces mêmes dispositions, immédiatement extrait ces enregistrements du système de vidéosurveillance aux fins d’assurer leur conservation pour les besoins de l’enquête en cours et « d’éventuelles suites contentieuses ».

5. Il en résulte que la demande adressée au juge des référés par M. B... tendant à ce que soit ordonnée la conservation des enregistrements de vidéosurveillance réalisés le 15 juillet 2025 avait perdu son objet à la date à laquelle ce juge a statué. Par suite, en écartant, au motif qu’il existait un risque imminent d’effacement de ces enregistrements, l’exception de non-lieu à statuer opposée par le ministre à cette demande, le juge des référés a dénaturé les pièces du dossier et commis une erreur de droit.

6. L’article 2 de l’ordonnance doit ainsi être annulé. Aucune question ne restant à juger à cet égard, il n’y a lieu ni de statuer en référé en application de l’article L. 821-2 du code de justice administrative, ni de renvoyer l’affaire devant le juge des référés du tribunal administratif de Toulon.

En ce qui concerne la demande de remise d’une copie des enregistrements de vidéosurveillance pénitentiaire :

#2 juge des référés saisi

7. D’une part, aux termes de l’article L. 521-3 du code de justice administrative : « En cas d'urgence et sur simple requête qui sera recevable même en l'absence de décision administrative préalable, le juge des référés peut ordonner toutes autres mesures utiles sans faire obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative ».

8. Saisi sur le fondement de ces dispositions d’une demande qui n’est pas manifestement insusceptible de se rattacher à un litige relevant de la compétence du juge administratif, le juge des référés peut prescrire, à des fins conservatoires ou à titre provisoire, toutes mesures que l'urgence justifie, notamment sous forme d’injonctions adressées à l'administration, à la condition que ces mesures soient utiles et ne se heurtent à aucune contestation sérieuse. Si le juge des référés, saisi sur le fondement de l’article L. 521-3, ne saurait faire obstacle à l’exécution d’une décision administrative, même celle refusant la mesure demandée, à moins qu’il ne s’agisse de prévenir un péril grave, la circonstance qu’une décision administrative refusant la mesure demandée au juge des référés intervienne postérieurement à sa saisine ne saurait faire obstacle à ce qu’il fasse usage des pouvoirs qu’il tient de cet article.

9. D’autre part, en vertu de l’article 105 de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, « la personne concernée a le droit d'obtenir du responsable de traitement la confirmation que des données à

caractère personnel la concernant sont ou ne sont pas traitées et, lorsqu'elles le sont, le droit d'accéder auxdites données », ainsi qu'aux informations énumérées aux 1° à 7° de cet article. Aux termes de l'article 107 de cette loi : « I.- Les droits de la personne physique concernée peuvent faire l'objet de restrictions selon les modalités prévues au II du présent article dès lors et aussi longtemps qu'une telle restriction constitue une mesure nécessaire et proportionnée dans une société démocratique en tenant compte des droits fondamentaux et des intérêts légitimes de la personne pour : / (…) / 2° Eviter de nuire à la prévention ou à la détection d'infractions pénales, aux enquêtes ou aux poursuites en la matière ou à l'exécution de sanctions pénale ; / 3° Protéger la sécurité publique ; / (…) / 5° Protéger les droits et libertés d'autrui. / Ces restrictions sont prévues par l'acte instaurant le traitement. / II.- Lorsque les conditions prévues au I sont remplies, le responsable de traitement peut : / (…) / 2° Refuser ou limiter le droit d'accès de la personne concernée prévu à l'article 105 (…). / (…) / IV.- En cas de restriction des droits de la personne concernée intervenue en application des II ou III, le responsable de traitement informe la personne concernée de la possibilité, prévue à l'article 108, d'exercer ses droits par l'intermédiaire de la Commission nationale de l'informatique et des libertés. Hors le cas prévu au 1° du II, il l'informe également de la possibilité de former un recours juridictionnel ». Aux termes de l'article 108 de la même loi : « En cas de restriction des droits de la personne concernée intervenue en application des II ou III de l'article 107, la personne concernée peut saisir la Commission nationale de l'informatique et des libertés. / (…) / Lorsque la commission constate, en accord avec le responsable du traitement, que la communication des données qui y sont contenues ne met pas en cause ses finalités, la sûreté de l'Etat, la défense ou la sécurité publique, ces données peuvent être communiquées au requérant ».

10. Enfin, aux termes de l'article 1er de l'arrêté ministériel du 13 mai 2013 mentionné plus haut : « Est autorisée la mise en œuvre au sein des locaux et aux abords d'établissements de la direction de l'administration pénitentiaire de traitements de données à caractère personnel relatifs aux systèmes de vidéoprotection. / Ces traitements ont pour finalité d'assurer la sécurité de ces locaux et établissements, ainsi que des personnes qui s'y trouvent. Ils permettent de prévenir, de constater et de poursuivre les infractions pénales à travers : / (…) / - le constat d'événements susceptibles d'entraîner des atteintes au bon ordre dans les établissements et locaux de l'administration pénitentiaire ; / - le constat d'événements susceptibles d'entraîner des atteintes à la sécurité des personnels de l'administration pénitentiaire ou à toutes personnes étant sous sa responsabilité ; / - la détection d'incidents tels qu'agressions, dégradations, trafics, émeutes, projections, intrusions ou évasions ». Si le droit d'accès à ces enregistrements de vidéosurveillance s'exerce, comme en dispose le premier alinéa de l'article 7 de cet arrêté, directement auprès du chef d'établissement pénitentiaire ou du directeur responsable des locaux de l'administration pénitentiaire où sont mis en œuvre les traitements, ce droit ne peut toutefois s'exercer, en vertu du second alinéa du même article 7, que de manière indirecte auprès de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) pour les enregistrements « pouvant mettre en cause la sécurité des locaux et des établissements pénitentiaires ». Le cas échéant, la demande d'accès est examinée dans les conditions prévues par les articles 107 et 108 de la loi du 6 janvier 1978 cités au point 9.

11. Il résulte de l'ensemble de ces dispositions qu'une demande adressée au juge des référés tendant à ce qu'il ordonne à l'administration, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-3 du code de justice administrative, de communiquer à la personne intéressée des enregistrements de vidéosurveillance pénitentiaire doit être regardée comme se heurtant à une contestation sérieuse, et ne peut par suite qu'être rejetée, lorsque, au vu des éléments soumis au juge des référés portant notamment sur les caractéristiques des espaces filmés, les personnes qui y étaient présentes et les incidents signalés, une telle communication n'apparaît pas insusceptible de mettre en cause la sécurité des lieux et des personnes au sein de locaux ou d'établissements pénitentiaires.

#3 juge des référés

12. En premier lieu, contrairement à ce que soutient M. B... en défense, la circonstance que, postérieurement à l'ordonnance attaquée, les services de l'établissement pénitentiaire lui ont permis de consulter les enregistrements en litige n'a pas pour effet de priver d'objet les conclusions du pourvoi du ministre tendant à l'annulation de

l’ordonnance du juge des référés en tant qu’elle enjoint au directeur de l’établissement de communiquer à l’intéressé une copie de ces enregistrements.

13. En second lieu, en se fondant, pour enjoindre au directeur du centre pénitentiaire de communiquer à M. B... une copie d’enregistrements de vidéosurveillance pénitentiaire, sur ce que le ministre de la justice n’établissait pas l’existence d’un risque pour la sécurité de l’établissement alors qu’ainsi qu’il est dit au point 11, une telle communication ne peut être ordonnée qu’à la condition qu’elle soit insusceptible de présenter un tel risque, le juge des référés a commis une erreur de droit.

14. Il résulte de ce qui précède, sans qu’il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens soulevés par le pourvoi sur ce point, que l’article 3 de l’ordonnance du juge des référés doit être annulé. Il y a lieu, dans les circonstances de l’espèce, de régler, dans cette mesure, l’affaire au titre de la procédure de référé engagée, en application des dispositions de l’article L. 821-2 du code de justice administrative.

15. Il résulte de l’instruction, et notamment des déclarations du ministre de la justice, non sérieusement contestées, que la remise à M. B... d’une copie des enregistrements de vidéosurveillance en cause n’apparaît pas insusceptible de porter atteinte à la sécurité d’agents pénitentiaires identifiables sur ces enregistrements, notamment en cas de divulgation à des tiers. Par suite, la demande adressée par M. B... au juge des référés tendant à la remise d’une telle copie, qui se heurte à une contestation sérieuse, ne peut qu’être rejetée.

16. Les dispositions des articles L. 761-1 du code de justice administrative et 37 de la loi du 10 juillet 1991 font obstacle à ce qu’une somme soit mise à ce titre à la charge de l’Etat qui n’est pas, dans la présente instance, la partie perdante.

Dispositif

D E C I D E :

Article 1er : L’intervention de la Section française de l’Observatoire international des prisons est admise.

Article 2 : Les articles 2 et 3 de l’ordonnance du 7 août 2025 du juge des référés du tribunal administratif de Toulon sont annulés.

Article 3 : La demande de M. B... tendant à la remise d’une copie d’enregistrements de vidéosurveillance pénitentiaire, ainsi que ses conclusions présentées devant le Conseil d’Etat sur le fondement des articles L. 761-1 du code de justice administrative et 37 de la loi du 10 juillet 1991 sont rejetées.

Article 4 : La présente décision sera notifiée au garde des sceaux, ministre de la justice, à M. A... B... et à la Section française de l’Observatoire international des prisons.