

Conclusions du contrôle des fichiers d'antécédents du ministère de l'intérieur

Rapport adopté par la CNIL réunie en séance plénière

le 13 juin 2013

SOMMAIRE

Introduction.....	5
I. Les fichiers d'antécédents rencontrent des difficultés persistantes dans leurs conditions concrètes de mise en œuvre, dans un contexte d'évolutions normatives périodiques	8
A. Des évolutions juridiques récentes confirment la nécessité d'un nouveau contrôle du fonctionnement des fichiers d'antécédents.....	8
1. Le régime général des fichiers d'antécédents.....	8
2. Des modifications récentes du cadre juridique tendant vers un fonctionnement plus protecteur des droits et libertés des personnes.....	11
B. Les contrôles opérés par la CNIL au titre de ses différentes compétences révèlent la persistance de dysfonctionnements	12
1. La mise en œuvre du droit d'accès indirect : une garantie pour les personnes mais qui souffre de délais importants de traitement.....	12
2. Les contrôles antérieurs : des dysfonctionnements qui avaient déjà donné lieu à des propositions de la CNIL.....	14
II. Les mesures opérationnelles actuellement en cours de déploiement par les ministères de l'intérieur et de la justice devraient permettre de résoudre une partie de ces difficultés si elles sont intégralement mises en place.....	15
A. L'encadrement du processus d'alimentation est en voie de consolidation	15
1. Les conditions toujours préoccupantes d'alimentation des fichiers	15
2. Les nouveaux logiciels de rédaction des procédures : une garantie à terme de conformité des données enregistrées dans le fichier à celles collectées lors des enquêtes.....	17
B. L'objectif d'un contrôle renforcé de la pertinence et de l'exactitude des données traitées n'est pas encore atteint.....	18
1. La persistance résiduelle mais préoccupante de données inappropriées malgré les mesures prises par le ministère	18
2. Le contrôle croissant, mais toujours insuffisant, par les parquets de la qualification pénale qui sera enregistrée dans les fichiers d'antécédents	19
C. Le projet d'automatisation de la mise à jour des informations enregistrées tarde à voir le jour.....	20
1. Les limites du processus actuel de transmission des suites judiciaires....	20
2. L'interconnexion TAJ-CASSIOPEE : la promesse d'une mise à jour exhaustive et en temps réel censée garantir la prise en compte des suites judiciaires	22
III - Des dysfonctionnements persistants malgré le nouveau dispositif : La CNIL formule 10 propositions complémentaires pour les résoudre et généraliser des bonnes pratiques encore isolées.....	23

A. La reprise dans TAJ du « passif » des fichiers STIC et JUDEX implique, au minimum, de corriger systématiquement les fiches les plus sensibles ...	23
1. La mise à jour déficiente des fichiers d'antécédents	23
2. La reprise des données sans opération de mise à jour : une pérennisation des carences des fichiers d'antécédents qui doit être corrigée	26
B. Les conditions de consultation devraient être améliorées	28
1. La généralisation des nouvelles cartes à puce professionnelles : une initiative positive mais insuffisante.....	28
2. Mieux distinguer l'existence et l'usage des deux modes de consultation du fichier.....	29
C. La problématique des enquêtes administratives implique des mesures spécifiques	30
1. Unifier et formaliser le cadre des enquêtes administratives	30
2. Rapprocher les services gestionnaires des fichiers d'antécédents et ceux chargés de diligenter des enquêtes administratives.....	32
3. Restreindre dans le temps l'accès aux données consultées en profil administratif	33
4. Réexaminer les durées de conservation des données, excessives et disproportionnées au regard du fonctionnement actuel des fichiers.....	34
Conclusion	36
Rappel des propositions.....	37

Résumé / synthèse de la position de la CNIL

Analyser le fonctionnement et l'utilisation des fichiers d'antécédents du ministère de l'intérieur - le STIC (police nationale), JUDEX (gendarmerie nationale), ainsi que leur successeur TAJ (police nationale et gendarmerie nationale) : tel était l'objectif du contrôle dernièrement mené par la CNIL (fin 2012-début 2013).

Ces vérifications font suite au premier rapport de contrôle remis au Premier ministre en janvier 2009, aux termes duquel la CNIL avait fait part de 11 propositions d'amélioration du fichier STIC.

Les 23 contrôles sur place et 61 contrôles sur pièces opérés avaient en conséquence un double objet :

- mesurer les avancées réalisées depuis 2009 ;
- identifier les éventuelles défaillances et proposer des solutions afin de parvenir à un fonctionnement des fichiers d'antécédents répondant aux exigences des missions confiées aux services de police et unités de gendarmerie, et respectueux des droits des personnes et des libertés individuelles.

Les investigations ont particulièrement porté sur l'utilisation concrète des données d'antécédents et leur incidence sur la situation des personnes, notamment dans le cadre des enquêtes administratives.

Au terme de ce contrôle d'envergure, il apparaît que le fonctionnement des fichiers d'antécédents reste encore contrasté. L'utilisation opérationnelle du STIC et du JUDEX laissent apparaître peu d'évolutions depuis 2009. En revanche, les travaux actuels relatifs à la mise en œuvre d'une interconnexion entre TAJ et CASSIOPEE devraient pallier une partie des défaillances actuelles des mécanismes de mise à jour des données (suites judiciaires et requalifications). Le TAJ restera toutefois entaché par la reprise de données issues des fichiers STIC et JUDEX inexactes, enregistrées pour des durées de conservation allant jusqu'à 40 ans, sans qu'il soit envisagé d'effectuer de mise à jour du « passif ». Par ailleurs, d'autres aspects de ces fichiers soulèvent des questions pour les enquêtes administratives.

Le présent rapport formule donc 10 propositions concrètes, lesquelles ont parfois été directement inspirées par des « bonnes pratiques » observées *in situ* lors du contrôle, destinées à concilier efficacité des services en charge de la sécurité publique et droits et libertés individuelles des résidents en France.

INTRODUCTION

À la suite de la remise au Premier ministre en 2009 du premier rapport de contrôle du fichier STIC de la police nationale, la CNIL a décidé d'inscrire une nouvelle fois le fichier STIC dans son programme annuel de contrôles pour l'année 2012.

Cette initiative s'inscrit dans une triple approche :

- **faire le bilan des mesures prises** par les ministères de l'intérieur et de la Justice depuis le premier rapport de 2009 au regard notamment des 11 propositions d'amélioration du fichier STIC qui y étaient inscrites ;
- **tenir compte du positionnement des « nouveaux acteurs »** créés par la LOPPSI¹, à savoir le Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS)² et le « magistrat référent » des fichiers de police judiciaire³, et le cas échéant constater leurs actions sur la mise en œuvre des fichiers d'antécédents et l'utilisation des données qui en sont issues ;
- **anticiper les dysfonctionnements** qui menacent d'ores et déjà le bon fonctionnement du projet d'un « nouveau système d'information lié à l'investigation » (NS2i) notamment caractérisé par l'interconnexion du nouveau fichier d'antécédents du ministère de l'intérieur (TAJ) avec celui du bureau d'ordre national du ministère de la Justice (CASSIOPEE).

Si le STIC est resté l'objet central des investigations menées par la Commission, celle-ci a choisi d'**aborder dans leur globalité le traitement des données d'antécédents**⁴, de l'étape de la collecte à leur utilisation dans le cadre des enquêtes administratives⁵.

Ainsi, **ce sont les 3 fichiers d'antécédents mis en œuvre à ce jour par le ministère de l'intérieur qui ont fait l'objet des contrôles**, à savoir :

- le système de traitement des infractions constatées (**STIC**)⁶ de la police nationale, qui compte plus de **6.800.000 fiches** relatives à des personnes mises en cause⁷ ;

¹ Loi n°2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI, dite LOPPSI « 2 » afin de la distinguer de la LOPSI de 2002).

² Le CNAPS, actuellement présidé par M. Alain BAUER, est dorénavant chargé, en lieu et place des préfets, d'accorder les autorisations d'exercer aux professionnels de la sécurité privée, après une enquête administrative donnant lieu à consultation des fichiers d'antécédents.

³ Ce magistrat, actuellement M. Paul MICHEL, procureur général près la Cour d'appel de Grenoble, est chargé de suivre la mise en œuvre et la mise à jour des fichiers d'antécédents (art. 230-9 CPP).

⁴ Les fichiers d'antécédents, dont fait partie le STIC, trouvent un fondement légal dans les articles 230-6 et suivants du code de procédure pénale, lesquels ont été introduits par la LOPPSI. Avant 2011, ce fondement était l'article 21 de la loi n°2003-239 du 18 février 2003 relative à la sécurité intérieure (LSI).

⁵ Leur exploitation à cette fin dans le cadre des enquêtes administratives dites « de moralité » est susceptible de concerner à ce jour plus d'un million d'emplois (notamment dans le secteur de la sécurité privée), auxquels s'ajoutent les enquêtes dans les domaines de l'immigration (naturalisation, éloignement, asile, etc.) ou de l'accès à des zones d'importance vitale notamment.

⁶ Le STIC est encadré par le décret n°2001-583 du 5 juillet 2001 modifié portant création du traitement du système de traitement des infractions constatées.

- le système judiciaire de documentation et d'exploitation (**JUDEX**)⁸ de la gendarmerie nationale, qui compte plus de **2.600.000 fiches** relatives à des personnes mises en cause⁹ ;
- le traitement des antécédents judiciaires (**TAJ**)¹⁰ de la police et de la gendarmerie nationales, qui a vocation à remplacer le STIC et JUDEX au 31 décembre 2013 et compte plus de **12.200.000 fiches** relatives à des personnes mises en cause¹¹.

La méthodologie retenue a été identique à celle adoptée lors du contrôle de 2009 :

- **23 contrôles sur place** d'organismes et services ayant en charge la mise en œuvre des fichiers d'antécédents¹², leur alimentation¹³, leur mise à jour¹⁴ ou leur utilisation dans le cadre des enquêtes administratives¹⁵ ;
- **61 contrôles sur pièces** sous la forme de questionnaires adressés à 34 procureurs de la République d'une part, afin de mesurer la mise en œuvre des obligations de mise à jour des fichiers d'antécédents, et à 27 préfets d'autre part, en vue de recueillir une vision d'ensemble des modalités d'exploitation des données d'antécédents dans le cadre des enquêtes administratives.

La Commission tient à souligner que, globalement, les organismes et services ayant fait l'objet de ces contrôles se sont montrés d'une totale disponibilité et ont fait preuve d'une volonté manifeste de transparence. De la même manière, les services centraux du ministère de l'intérieur ont, dès le mois d'octobre 2012, rencontré les services de la Commission et leur ont communiqué un certain nombre d'éléments, notamment un bilan des mesures prises depuis 2009.

En raison des conclusions du précédent contrôle, la Commission s'est particulièrement attachée à vérifier les mécanismes mis en œuvre en vue de garantir la véracité des informations inscrites dans les fichiers au stade des enquêtes de

⁷ 6.844.443 fiches relatives à des personnes physiques mises en cause au 1^{er} juin 2013.

⁸ JUDEX est encadré par le décret n°2006-1411 du 20 novembre 2006 modifié. Il convient de noter que, si ce fichier est toujours mis en œuvre par la gendarmerie nationale, il n'est pour autant plus accessible aux services opérationnels depuis le 31 janvier 2013, lesquels utilisent dorénavant exclusivement TAJ.

⁹ 2.674.626 fiches relatives à des personnes mises en cause au 31 décembre 2012.

¹⁰ TAJ est encadré par les dispositions des articles R.40-23 à R.40-34 du code de procédure pénale.

¹¹ 12.227.766 fiches relatives à des personnes physiques mises en cause au 4 juin 2013. Il convient de noter que le ministère de l'intérieur a précisé que ce nombre de fiches est à distinguer du nombre de personnes concernées dès lors que le versement des données STIC-JUDEX dans TAJ a parfois occasionné la création de plusieurs fiches pour une même personne lorsque celle-ci a plusieurs antécédents. Le ministère a indiqué qu'il sera procédé à la fusion des fiches concernées.

¹² Le service central de documentation criminelle (SCDC) et 3 services régionaux de documentation criminelle (SRDC) pour la Police nationale ; le service technique de recherches judiciaires et de documentation (STRJD) pour la Gendarmerie nationale.

¹³ 2 circonscriptions de sécurité publique de la police nationale.

¹⁴ 5 parquets de tribunaux de grande instance

¹⁵ 5 Préfectures, 2 services départementaux de l'information générale (SDIG, ex-RG), le Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS) et 3 délégations territoriales qui lui sont rattachées.

police et l'effectivité des mises à jour des données au regard des suites judiciaires finalement apportées.

De manière générale, les constatations ont permis de relever, à l'issue des contrôles, que les défaillances observées en 2009 n'ont pas connu d'améliorations notables :

- Les procédés de recueil et d'inscription des données, malgré l'existence d'un certain nombre de garde-fous, restent la cause d'un nombre important d'erreurs et d'imprécisions dans le fichier STIC et plus généralement dans les fichiers d'antécédents.
- Quant à la mise à jour des données par les procureurs de la République chargés de faire connaître au ministère de l'intérieur certaines suites judiciaires, le bilan reste fortement contrasté. Si le nombre de suites judiciaires transmises a connu, quelques mois après le premier rapport de contrôle de la CNIL de 2009, une soudaine augmentation pour certaines juridictions, celui-ci reste très en deçà de ce à quoi devrait conduire une pleine application de la loi. De même, les récentes modifications législatives intervenues en 2011 pour étendre les cas de mise à jour n'ont pas entraîné d'augmentation notable des actions de mise à jour.
- L'analyse de l'activité d'un grand nombre de parquets a notamment permis de constater que les nouvelles obligations issues de la LOPPSI en matière de mise à jour des fichiers d'antécédents¹⁶ sont insuffisamment connues et par conséquent peu appliquées.

Pour autant, la Commission a pu mesurer les efforts entrepris ces derniers mois par le ministère de l'intérieur afin de tenter de corriger certains dysfonctionnements majeurs affectant les fichiers d'antécédents. Ces avancées opérationnelles visent d'une part à mieux encadrer la nature des informations pouvant faire l'objet d'une inscription et, d'autre part, à garantir une plus grande exactitude des données d'antécédents enregistrées.

Ces initiatives s'inscrivent d'ailleurs dans un mouvement plus général de mise en conformité par le ministère de l'intérieur des fichiers de police sous l'impulsion de la CNIL, mais aussi du Parlement¹⁷, ou encore du groupe de travail sur l'amélioration

¹⁶ Depuis la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI) du 14 mars 2011, les cas dans lesquels les procureurs de la République doivent communiquer les suites judiciaires aux gestionnaires du fichier STIC ont été sensiblement élargis.

¹⁷ A deux reprises (24 mars 2009 et 21 décembre 2011), les députés Delphine BATHO et Jacques Alain BÉNISTI ont présenté à l'Assemblée nationale un rapport d'information sur les fichiers de police.

du contrôle et de l'organisation des bases de données de police¹⁸ ou du « magistrat référent » des fichiers de police judiciaire.

Cependant, le ministère de l'intérieur semble avoir laissé en suspens des problèmes déterminants et susceptibles de neutraliser le bénéfice des efforts fournis jusque là. La Commission exprime sa vive inquiétude concernant le versement effectué dans la nouvelle architecture TAJ de l'ensemble des données d'antécédents¹⁹ enregistrées jusqu'alors dans le STIC et JUDEX, sans avoir au préalable élaboré un mécanisme de mise à jour des fiches inexactes.

Sur ce point, comme sur d'autres, la Commission a tenu, dans le présent rapport, à **formuler un certain nombre de propositions d'amélioration** permettant une mise en œuvre des fichiers d'antécédents à la fois efficace pour les services du ministère de l'intérieur et respectueuse des droits des citoyens.

I. LES FICHIERS D'ANTECEDENTS RENCONTRENT DES DIFFICULTES PERSISTANTES DANS LEURS CONDITIONS CONCRETES DE MISE EN ŒUVRE, DANS UN CONTEXTE D'EVOLUTIONS NORMATIVES PERIODIQUES

La tenue des fichiers d'antécédents doit respecter un équilibre entre deux objectifs : l'efficacité de l'action judiciaire et administrative, et la protection des libertés individuelles.

Au regard de cette exigence, le contrôle par la CNIL des conditions de mise en œuvre de ces fichiers s'imposait, d'une part, en raison des modifications importantes intervenues ces dernières années et portant notamment sur leurs cadres juridique et fonctionnel (A), d'autre part, afin de vérifier, à un moment où l'on évoque la fusion de ces fichiers, les suites données par les ministères de l'intérieur et de la justice aux préconisations formulées dans le rapport de 2009 (B).

A. Des évolutions juridiques récentes confirment la nécessité d'un nouveau contrôle du fonctionnement des fichiers d'antécédents

1. Le régime général des fichiers d'antécédents

Qu'il s'agisse du STIC, de JUDEX ou du TAJ, tous les fichiers d'antécédents doivent respecter le régime légal prévu aux **articles 230-6 et suivants du code de procédure pénale** (CPP). Ce sont des fichiers nationaux, placés sous la responsabilité du ministère de l'intérieur, destinés à enregistrer les informations recueillies à partir des procédures établies par les services de police et de gendarmerie dans le cadre de leurs missions de police judiciaire.

¹⁸ Ce groupe de travail, actuellement présidé par M. le Professeur Frédéric DEBOVE, a été institutionnalisé par l'arrêté du 20 octobre 2009.

¹⁹ Concernant près de 9,5 millions de personnes mises en cause fin 2012 si l'on regroupe les informations des traitements STIC et JUDEX.

Concrètement, ces fichiers répertorient des informations provenant des comptes-rendus d'enquêtes établis à la clôture d'une enquête de police judiciaire réalisée par la police nationale (STIC et TAJ) ou par la gendarmerie nationale (JUDEX et TAJ). Ils recensent à la fois les victimes des infractions et les personnes mises en cause dans ces procédures. Les informations sont systématiquement enregistrées dès lors que les conditions légales sont remplies, c'est-à-dire, pour les personnes mises en cause, lorsque sont réunis, lors de l'enquête préliminaire, de l'enquête de flagrance ou sur commission rogatoire, des indices graves ou concordants rendant vraisemblable qu'elles aient pu participer, comme auteurs ou complices, à la commission d'un crime, d'un délit ou de certaines contraventions visées par la loi²⁰.

Les informations recueillies recouvrent un grand nombre de données personnelles²¹ consultables par les fonctionnaires de la police nationale, les militaires de la gendarmerie nationale, voire certains autres fonctionnaires, disposant d'un accès aux fichiers **en fonction de leurs habilitations**. Ainsi, les personnels n'ayant que des attributions administratives ne disposent-ils que d'un accès restreint aux fichiers d'antécédents.

Le **nombre d'utilisateurs**, et consécutivement de consultations, de ces fichiers est particulièrement important. Ainsi, au 31 décembre 2012 :

- le fichier STIC comptait près de 100.000 utilisateurs et près de 11 millions de consultations²² annuelles ;
- le fichier JUDEX comptait environ 79.000 utilisateurs et plus de 15 millions de consultations effectuées par année ;

Le régime juridique encadrant l'utilisation de chacun de ces traitements prévoit **deux finalités** :

- une finalité judiciaire : « *faciliter la constatation des infractions à la loi pénale, le rassemblement des preuves de ces infractions et la recherche de leurs auteurs* »²³ ;
- une finalité administrative : « *la consultation des traitements automatisés de données personnelles mentionnés à l'article 230-6 du code de procédure pénale* » dans le cadre des enquêtes administratives dont la liste est fixée par un décret en Conseil d'Etat²⁴.

Cette deuxième finalité, qui a été ajoutée à la première et dont la CNIL avait contesté à l'origine le principe, a toujours fait l'objet d'une attention particulière de sa part, **dès**

²⁰ Art. 230-6 et 7 CPP.

²¹ Notamment l'identité (nom, nom marital, nom d'emprunt officiel, prénoms, sexe), le surnom, l'alias, la date et le lieu de naissance, la situation familiale, la filiation, la nationalité, l'adresse, la profession, l'état de la personne, le signalement et le cas échéant la photographie, ainsi que la nature de l'infraction ayant conduit à l'ouverture de la procédure.

²² Ces chiffreages des consultations JUDEX et STIC englobent les requêtes par « objets », « victimes », « procédures », « mis en cause » et « infractions ».

²³ Article 230-6 du code de procédure pénale

²⁴ Décret n°2005-1124 du 6 septembre 2005 pris pour l'application de l'article 17-1 de la loi n°95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité. Il convient de préciser que l'essentiel des dispositions relatives au régime des enquêtes administratives, qui figuraient initialement à l'article 17-1 de la loi du 21 janvier 1995, ont été récemment codifiées aux articles L. 114-1 et L. 234-1 à 3 du code de la sécurité intérieure.

lors que ces données d'antécédents, parmi d'autres éléments d'informations²⁵, servent de fondement à l'autorité administrative à l'origine de l'enquête afin d'accorder ou de refuser le bénéfice d'une autorisation ou d'un agrément²⁶.

À chacune des finalités, correspond un profil de connexion au fichier adapté. Si le **profil « judiciaire »** permet un accès complet aux données, le **profil « administratif »**, précisément réservé aux enquêtes administratives, permet de masquer les données d'antécédents dont la suite judiciaire a été « favorable » à l'intéressé (classement sans suite, non-lieu, relaxe, acquittement). En effet, une telle suite judiciaire, lorsqu'elle est portée à la connaissance du gestionnaire du fichier, entraîne l'inscription d'une « mention » sur la fiche, ce qui rend cette dernière invisible en profil « administratif ».

Par conséquent, **l'exactitude des données revêt une importance décisive**. Dans la pratique, des données d'antécédents inexactes sont en effet susceptibles de conduire l'autorité administrative à prendre, de manière indue, une décision de refus d'habilitation ou d'agrément permettant d'exercer une activité professionnelle. Si les services de la police et de la gendarmerie nationales chargés de l'alimentation de ces fichiers sont naturellement responsables de leur exactitude, la loi fait peser sur les autorités judiciaires un certain nombre d'obligations précises à l'égard des fichiers d'antécédents²⁷. Les décisions de classement sans suite prises par le procureur de la République, ou celles de non-lieu, de relaxe ou d'acquittement prononcées par les juridictions pénales doivent ainsi donner lieu à la mise à jour des fichiers d'antécédents²⁸.

De plus, **les durées de conservation des données d'antécédents sont particulièrement longues** et peuvent conduire à l'enregistrement pendant plusieurs décennies²⁹ d'informations relatives à des actes initialement qualifiés de délictuels ou criminels par les services d'enquête. Ainsi les informations concernant les personnes mises en cause majeures sont en principe conservées vingt ans. Par dérogation, elles peuvent n'être conservées que cinq ans ou, au contraire, l'être jusqu'à quarante ans selon la nature de l'infraction.

Les informations concernant les personnes mises en cause **mineures** au moment des faits sont en principe conservées cinq ans. Par dérogation, elles peuvent être conservées dix, voire vingt ans selon la gravité de l'infraction.

²⁵ Il convient ici de rappeler que l'article 10 de la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 modifiée proscriit toute « *décision produisant des effets juridiques à l'égard d'une personne [qui serait] prise sur le seul fondement d'un traitement automatisé de données destiné à définir le profil de l'intéressé ou à évaluer certains aspects de sa personnalité* ».

²⁶ Ces décisions peuvent notamment consister en l'autorisation d'exercer une profession réglementée, d'accéder à une zone d'importance vitale ou, pour un étranger, de séjourner sur le territoire français.

²⁷ L'article 230-8 prévoit en ce sens que, concernant les données d'antécédents, leur traitement « *est opéré sous le contrôle du procureur de la République territorialement compétent qui demande qu'elles soient effacées, complétées ou rectifiées (...)* ».

²⁸ Cf. art. 230-8 CPP. C'est le rôle du procureur de la République d'informer de la nature de la mise à jour à effectuer au service de police ou de gendarmerie chargé de la gestion des fichiers d'antécédents.

²⁹ Dès lors que cette durée de conservation est définie par la qualification retenue et non par les suites judiciaires apportées (même si certaines suites peuvent entraîner l'effacement des données), les informations relatives aux personnes peuvent être conservées dans les fichiers d'antécédents alors même qu'elles n'ont finalement pas été condamnées pénalement.

Si l'intéressé est à nouveau mis en cause avant l'expiration de ces durées de conservation, les données concernant l'ensemble des infractions pour lesquelles la personne a été mise en cause seront conservées pendant la durée la plus longue. Concernant les victimes, la durée de conservation des informations est au maximum de quinze ans.

Enfin, les droits en principe reconnus à toute personne d'être informée du traitement de ses données dans les conditions prévues à l'article 32 de la loi du 6 janvier 1978 modifiée et de s'opposer, pour un motif légitime, au traitement de ces données dans les conditions prévues par l'article 38 de cette loi, sont expressément écartés par les textes autorisant ces fichiers.

Compte tenu d'une part, de la nature des données traitées, et, d'autre part, des conséquences potentielles de l'usage des fichiers d'antécédents dans les enquêtes administratives, la conformité de ces fichiers aux exigences de la loi informatique et libertés constitue donc un enjeu majeur.

2. Des modifications récentes du cadre juridique tendant vers un fonctionnement plus protecteur des droits et libertés des personnes

Depuis la remise par la CNIL au Premier ministre de son premier rapport de contrôle du fichier STIC en 2009, **plusieurs évolutions d'importance** ont modifié le régime juridique des fichiers d'antécédents, dont la plupart résultent de **la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure du 14 mars 2011**³⁰ (LOPPSI).

En premier lieu, **cette loi a étendu l'obligation de mise à jour des fichiers d'antécédents**. Elle est intervenue peu après le rapport de la CNIL de 2009 qui faisait état, d'une part, de carences majeures dans le volume des mises à jour effectuées³¹ et, d'autre part, de la nécessité d'étendre les obligations de mises à jour à davantage de décisions judiciaires³². En effet, avant la LOPPSI, seules les décisions de non-lieu, de relaxe ou d'acquiescement donnaient lieu à mise à jour (par effacement en principe) ainsi que certaines décisions de classement sans suite (par ajout d'une mention en principe), uniquement lorsque les faits n'étaient pas constitutifs d'une infraction ou si celle-ci n'était pas suffisamment caractérisée. La loi prévoit aussi désormais l'inscription systématique d'une mention sur la fiche lorsque la procédure a finalement donné lieu à une décision de classement sans suite et ce, quel qu'en soit le motif (rappel à la loi, dédommagement de la victime, préjudice peu important, injonction thérapeutique, etc.).

³⁰ Loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure.

³¹ Les contrôles de la CNIL ont démontré l'absence de mises à jour du fichier quant aux suites judiciaires.

³² Dans le même état d'esprit un rapport parlementaire de la même année intitulé « *Fichiers de police : les défis de la République* », dont la proposition n°39 soulignait le besoin d'« *élargir le nombre de cas dans lesquels le procureur de la République peut ordonner l'effacement des données personnelles* ». BATHO (Delphine), BENISTI (Jacques Alain), *Fichiers de police : les défis de la République*, Assemblée Nationale, 2009, p.131.

En deuxième lieu, **la LOPPSI a renforcé le contrôle de l'autorité judiciaire sur les fichiers d'antécédents**, en prévoyant l'instauration d'un « magistrat référent » chargé de suivre la mise en œuvre et la mise à jour de certains fichiers de police judiciaire et des logiciels de rapprochement judiciaire. Ce magistrat dispose, à l'échelon national, des mêmes prérogatives que les procureurs de la République.

En troisième lieu, **cette loi a créé le Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS)**. Cet établissement public est notamment chargé des missions de police administrative anciennement dévolues aux préfets s'agissant de la délivrance des autorisations et agréments préalables à l'exercice de certaines professions dans le secteur de la sécurité privée. Si le CNAPS ne contribue en aucune manière à la mise en œuvre des fichiers d'antécédents, il a vocation à utiliser les données qui en sont issues, obtenues à l'occasion d'enquêtes administratives, pour fonder ses décisions concernant la délivrance d'une autorisation ou d'un agrément. A ce titre, et au regard de la masse des emplois concernés, le CNAPS apparaît comme l'un des « nouveaux acteurs » dans le domaine des fichiers d'antécédents.

Enfin, la dernière évolution notable est **la parution du décret du 4 mai 2012³³, pris après avis de la CNIL³⁴, portant création du traitement des antécédents judiciaires (TAJ)**. Ce traitement est un fichier d'antécédents au sens du code de procédure pénale qui a vocation à remplacer définitivement le STIC et JUDEX au 31 décembre 2013. Il se distingue de ces derniers sur deux principaux aspects. D'une part, il s'agit d'une base de données commune à la police et à la gendarmerie nationale, alimentée et accessible de la même manière par les fonctionnaires de la police comme par les militaires de la gendarmerie. D'autre part, ce fichier a vocation à faire l'objet d'un lien inter-applicatif, constituant une interconnexion au sens de la loi « Informatique et Libertés », avec différents fichiers et en particulier avec le traitement CASSIOPEE³⁵ du ministère de la Justice.

B. Les contrôles opérés par la CNIL au titre de ses différentes compétences révèlent la persistance de dysfonctionnements

1. La mise en œuvre du droit d'accès indirect : une garantie pour les personnes mais qui souffre de délais importants de traitement

Outre son pouvoir de contrôle *a priori* que traduisent les nombreux avis rendus sur les traitements d'antécédents judiciaires, la CNIL exerce, à la demande des

³³ Décret n°2012-652 du 4 mai 2012 relatif au traitement d'antécédents judiciaires.

³⁴ Délibération n°2011-204 du 7 juillet 2011 portant avis sur un projet de décret en Conseil d'Etat relatif à la mise en œuvre d'un traitement de données à caractère personnel dénommé « traitement de procédures judiciaires (TPJ) ». Il convient de noter que ce traitement a changé plusieurs fois de nom : d'abord ARIANE (application de rapprochement, d'identification et d'analyse pour les enquêteurs) puis « TPJ », avant de devenir finalement « TAJ ».

³⁵ Chaîne applicative supportant le système d'information orienté procédure pénale et enfants.

personnes, un contrôle *a posteriori* en procédant aux investigations prévues dans le cadre du droit d'accès indirect.

Depuis 2001³⁶, la CNIL est destinataire d'un **nombre important de demandes d'accès indirect aux fichiers STIC et JUDEX**, qui proviennent le plus souvent de personnes confrontées aux situations suivantes :

- **refus d'accès à un emploi** en raison de leur enregistrement dans ces fichiers pour des faits jugés incompatibles avec les fonctions envisagées ;
- **perte d'un emploi** en raison d'un enregistrement dans ces fichiers au cours de l'activité professionnelle ;
- volonté de s'assurer qu'aucune inscription ne pourra entraver la conduite de leur projet professionnel ou l'octroi d'un droit particulier.

Les investigations menées par la Commission dans ce cadre sont essentielles car elles sont de nature à minimiser le risque d'une décision administrative prise sur le fondement de données inexactes.

Néanmoins, cette action de la CNIL est entravée par **deux difficultés** qui tiennent au délai s'écoulant entre la date de la saisine du demandeur et celle de la réponse apportée et ce, malgré la situation d'urgence à laquelle il peut être confronté. Ainsi, **bien que fixée par les textes à 6 mois, la durée de traitement de la procédure de droit d'accès indirect pour le fichier STIC est actuellement de l'ordre de 12 à 18 mois** pour les personnes faisant l'objet d'un ou de plusieurs enregistrements en tant que mis en cause, pour des raisons largement étrangères à la CNIL.

- Conformément aux textes applicables, dès réception de la demande adressée par la CNIL, le responsable du traitement doit procéder à la centralisation des pièces nécessaires à la vérification (procès verbaux à l'origine de l'inscription) et doit, dans un délai d'un mois et demi, saisir le procureur de la République territorialement compétent afin que ce dernier indique les suites judiciaires intervenues et, le cas échéant, donne son accord à la communication de celles-ci à l'intéressé. Or, force est de constater que la saisine du procureur de la République, par les services gestionnaires, est beaucoup plus tardive en pratique, ce qui a pour effet d'allonger d'autant la durée de la procédure.
- Les procureurs de la République dépassent régulièrement les délais fixés pour communiquer les éléments sollicités dans le cadre de la procédure, voire n'y apportent aucune suite malgré les relances qui leur sont adressées par le responsable du traitement. Cela a pour effet de maintenir l'enregistrement en l'état³⁷. Ainsi, en 2010, 33% des 1589 affaires

³⁶ Loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne qui a autorisé la consultation des fichiers d'antécédents à des fins d'enquêtes administratives pour l'accès à certains types d'emplois publics ou privés.

³⁷ Sauf si la personne a été en mesure de communiquer à la CNIL une copie de la décision judiciaire favorable dont elle a pu bénéficier

examinées dans le cadre du droit d'accès indirect au fichier STIC ont fait l'objet d'une carence de réponse des parquets (36% en 2009)³⁸.

2. Les contrôles antérieurs : des dysfonctionnements qui avaient déjà donné lieu à des propositions de la CNIL

Les vérifications réalisées par la CNIL fin 2012 et début 2013 ont eu notamment pour objet d'apprécier les modifications apportées par les ministères concernés depuis 2009 à la lumière des 11 propositions de son rapport qui portaient sur trois questions : **les conditions d'alimentation, de consultation et de mise à jour du STIC.**

La mise en œuvre de ces propositions impliquait notamment la consolidation du cadre légal en vigueur, une modification des outils informatiques mis à la disposition des personnels utilisateurs du fichier ainsi qu'une adaptation des acteurs et de leurs moyens aux obligations légales.

S'agissant plus précisément de la mise à jour des données, les constats effectués lors du premier rapport avaient mis en évidence **le besoin impérieux de faire respecter par les procureurs de la République leur obligation légale de transmission des suites judiciaires.** Si la mise en place de nouveaux outils informatiques permettant d'automatiser ces mises à jour s'avérait déjà nécessaire, l'une des propositions de la Commission visait à ce que les juridictions soient dotées à court terme de moyens suffisants pour assurer convenablement leur mission de contrôle et de mise à jour des fichiers d'antécédents.

Au-delà de cette analyse comparative, ce nouveau contrôle d'envergure avait pour objet de procéder à l'examen des évolutions récentes tenant au cadre général de fonctionnement et d'utilisation des fichiers d'antécédents. C'est la raison pour laquelle il a été décidé de se pencher sur les travaux préparatoires menés par les ministères de l'intérieur et de la justice pour l'intégration des données STIC et JUDEX dans TAJ, ainsi que sur la poursuite du déploiement de CASSIOPEE dans les juridictions.

Les investigations ont permis de prendre acte de la réalité des projets en cours s'inscrivant dans le sens de certaines des propositions formulées par la CNIL en 2009. Cependant, comme il sera développé ultérieurement dans le présent rapport, **les opérations de contrôle ont permis de constater que, dans une large mesure, la situation du STIC en 2012-2013 est identique à celle observée en 2007-2008.**

³⁸ Rapport du ministère de l'intérieur relatif à l'activité du STIC en 2010.

II. LES MESURES OPERATIONNELLES ACTUELLEMENT EN COURS DE DEPLOIEMENT PAR LES MINISTERES DE L'INTERIEUR ET DE LA JUSTICE DEVRAIENT PERMETTRE DE RESOUDRE UNE PARTIE DE CES DIFFICULTES SI ELLES SONT INTEGRALEMENT MISES EN PLACE

Les opérations de contrôle réalisées en 2012 et 2013 ont été menées alors que les modalités de fonctionnement des fichiers d'antécédents étaient en cours de modernisation, notamment à la suite du contrôle de 2009. C'est pourquoi la Commission a décidé d'intégrer pleinement ces évolutions à court et moyen terme dans ses constats.

L'effectivité et la pérennité des avancées promises, qui ne peuvent qu'améliorer le fonctionnement de ces traitements, devront être vérifiées à l'avenir. Pour autant, les prémices de leur mise en œuvre méritent d'être ici abordées sur les questions déterminantes que sont le mode d'alimentation des fichiers d'antécédents (A), le contrôle de la nature des données enregistrées (B) ainsi que le projet, à moyen terme, de l'automatisation de la mise à jour des données (C).

A. L'encadrement du processus d'alimentation est en voie de consolidation

1. Les conditions toujours préoccupantes d'alimentation des fichiers

En 2009, le rapport de la Commission soulignait le caractère insatisfaisant du processus d'alimentation du STIC mis en œuvre au sein des commissariats au moyen d'applications peu adaptées³⁹. Étaient notamment relevés les problèmes liés aux modalités d'inscription d'une personne mise en cause⁴⁰, au choix limité de la qualification pénale à disposition de l'enquêteur⁴¹ ainsi que, de manière générale, les cas d'oubli ou d'erreur relatifs à la procédure (identités, filiation, dates et lieux des faits, etc.).

Les contrôles réalisés en 2012-2013 ont permis de constater que la situation est restée sensiblement identique. Il est cependant apparu que les services nationaux et locaux chargés de la gestion du STIC⁴² et de JUDEX⁴³, dont le rôle est

³⁹ Le STIC n'est pas directement alimenté par les policiers au sein des commissariats. En effet, au sein des commissariats de province, les secrétariats saisissent les données issues des procédures dans une application locale (FCE : Faits constatés et élucidés), *via* l'outil ODYSSEE. Les données sont dans un second temps versées, voire complétées ou corrigées, dans la base nationale du STIC. En revanche, à Paris, les données sont directement saisies dans le STIC (*via* l'application OMEGA).

⁴⁰ Une simple inadvertance pouvait alors conduire à inverser les statuts de personne mise en cause et de victime.

⁴¹ Lors de la création d'une fiche STIC, seules 107 catégories d'infractions lui sont proposées quand le code NATINF (utilisé par le ministère de la Justice) contient plus de 8000 infractions.

⁴² L'alimentation du STIC est gérée localement par les services régionaux de documentation criminelle (SRDC) dont l'action est coordonnée par le service central de documentation criminelle (SCDC) de la police nationale.

⁴³ L'alimentation de JUDEX est gérée, à partir de bases départementales, par les brigades de renseignement et d'informations judiciaires (BDRIJ), dont l'action est coordonnée par le service technique de recherches judiciaires et de documentation (STRJD) de la gendarmerie nationale.

déterminant quant à l'exactitude des données enregistrées, ont désormais pleinement conscience de ces difficultés, certains de ces services ayant même pris des initiatives pour tenter d'y remédier⁴⁴.

Ces services gestionnaires locaux sont amenés à corriger ou à compléter les informations initialement saisies par les policiers dans les commissariats et les gendarmes dans les brigades en vérifiant leur correspondance avec, le cas échéant, le résumé du dossier ou les pièces de la procédure (déclarations, documents d'état civil, expertises, etc.).

Les contrôles réalisés dans ces services ont permis de constater qu'ils sont amenés à modifier la majorité des fiches avant que les données ne soient intégrées dans le STIC ou dans JUDEX. Les ajouts, suppressions ou corrections sont susceptibles de concerner tous les éléments d'une procédure, de la qualification pénale retenue par l'enquêteur à l'identité du mis en cause sans oublier les circonstances des faits (dates et lieux notamment).

Néanmoins, s'il semble acquis que ces services gestionnaires, en particulier les services locaux, procèdent à des vérifications pour chaque fiche, la CNIL a pu mesurer des différences réelles dans les modalités pratiques de mise en œuvre de cette mission au sein des différents services de police visités :

- concernant les ressources humaines, le nombre et la qualification des agents chargés de contrôler les procédures diffèrent d'une région à l'autre pour une charge de travail comparable ;
- concernant le déroulement des vérifications, celles-ci ne sont pas mises en œuvre selon des règles identiques dans chaque service régional⁴⁵ ;
- concernant l'activité, l'estimation du taux de modification des fiches d'antécédents peut varier de 75 à 90% selon les services.

L'ensemble de ces éléments explique les forts écarts de « stock » concernant la vérification des procédures, le délai de traitement pouvant être de plusieurs mois selon les services.

Ces différences révèlent ainsi l'hétérogénéité du traitement dont une fiche STIC peut faire l'objet et posent plus largement le problème du contrôle de l'exactitude des données d'antécédents enregistrées, déjà relevé dans le premier rapport de la Commission.

⁴⁴ Comme sur d'autres points, le SRDC de Paris se démarque des autres par l'importance des moyens mis en œuvre pour vérifier l'exactitude des données alimentant le STIC.

⁴⁵ Ainsi, la lecture des procès-verbaux est plus ou moins systématique et certaines difficultés font l'objet de solutions spécifiques selon le service (radiation systématique des fiches de mis en cause de moins de 10 ans, regroupement des cas d'homonymie, etc.).

2. Les nouveaux logiciels de rédaction des procédures : une garantie à terme de conformité des données enregistrées dans le fichier à celles collectées lors des enquêtes

Le contrôle *a posteriori* des données d'antécédents était jusqu'à présent complexe, et en cela source d'erreurs, en raison de l'obsolescence des outils informatiques utilisés par les services de la police et de la gendarmerie nationales⁴⁶. C'est pourquoi **la mise en place des nouveaux logiciels de rédaction des procédures**, LRPPN dans la police nationale et LRPNG dans la gendarmerie nationale⁴⁷, représente une réelle avancée en termes de qualité des informations enregistrées dans les fichiers d'antécédents.

En effet, **ces applications permettront à terme d'alimenter l'unique fichier d'antécédents TAJ par une reprise directe et automatique des données** renseignées par l'enquêteur, policier ou gendarme, dans son logiciel de rédaction à l'occasion de chaque procédure d'enquête de police judiciaire⁴⁸.

Ainsi, la saisie étant unique et réalisée par l'enquêteur lui-même, le risque d'omission ou d'erreur lors de la retranscription manuelle des données, qui pouvait être particulièrement préjudiciable concernant le statut de la personne enregistrée (auteur, victime ou témoin) devrait être limité.

Par ailleurs, ces informations devraient également être plus précises, notamment concernant le choix de la qualification pénale qui devra être effectué dans une liste de 8000 infractions correspondant à la codification dite NATINF⁴⁹ utilisée par les juridictions pénales⁵⁰.

Enfin, en plus de ce processus d' « auto-contrôle » de l'enquêteur, il semble que le ministère souhaite conserver un haut niveau de contrôle *a posteriori* de la pertinence des données traitées dans les fichiers d'antécédents, notamment en continuant à confier ce rôle aux services gestionnaires locaux.

⁴⁶ Dans la police nationale, pour chaque procédure, les informations retenues par l'enquêteur sur son poste informatique devaient ainsi être systématiquement recopiées, le plus souvent par un ou plusieurs agents administratifs, dans une application dédiée à l'alimentation du STIC.

⁴⁷ Logiciels de rédaction des procédures : LRPPN2 (dit LRPPN, ex-ARDOISE) a été créé par le décret n°2011-110 du 27 janvier 2011 pris après avis de la CNIL ; LRPNG (ex-ICARE) a été créé par le décret n°2011-111 du 27 janvier 2011 pris après avis de la CNIL.

⁴⁸ En outre, LRPPN et LRPNG alimenteront automatiquement d'autres fichiers du ministère de l'intérieur comme le FOVES (fichier des objets et véhicules signalés) et le FPR (fichier des personnes recherchées), ou encore CASSIOPEE du ministère de la Justice.

⁴⁹ NATINF pour NATure d'INFraction.

⁵⁰ Cette liste vient remplacer dans la police nationale celle résultant de l'Index 4001 qui ne proposait que 107 infractions.

B. L'objectif d'un contrôle renforcé de la pertinence et de l'exactitude des données traitées n'est pas encore atteint.

1. La persistance résiduelle mais préoccupante de données inappropriées malgré les mesures prises par le ministère

La Commission soulignait en 2009 des incertitudes relatives à l'enregistrement de données relatives aux **mineurs de moins de 10 ans** dans le STIC, ce malgré l'existence de la circulaire du ministre de l'intérieur du 9 mai 2007 relative aux modalités de mise en œuvre du STIC, qui restreint l'enregistrement des informations sur cette catégorie de personnes aux « *faits particulièrement graves ou en raison de la personnalité des mineurs* »⁵¹.

Or les investigations diligentées par la Commission en 2012-2013 l'ont conduite à relever **l'existence, dans le STIC et JUDEX, de fiches relatives à des mineurs de moins de 10 ans, parfois pour des faits de faible gravité**. A titre d'illustration⁵², il a été constaté l'existence d'une fiche faisant état d'un vol simple par une personne mise en cause âgée de 6 ans au moment des faits⁵³.

Les contrôles ont cependant permis de s'assurer du caractère marginal, pour regrettables qu'ils soient, de tels enregistrements. Par ailleurs, il a pu être constaté l'existence d'un climat de vigilance sur cette question, tant au niveau des services enquêteurs qu'à celui des agents chargés d'effectuer le contrôle des procédures enregistrées. Cela est apparu particulièrement vrai au sein de certains services régionaux de la police nationale chargés de contrôler la conformité des fiches STIC, ceux-ci n'hésitant pas à supprimer systématiquement les fiches des personnes mises en cause mineures de moins de 10 ans dès lors que leur inscription ne paraît pas justifiée par la commission de faits particulièrement graves ou par la personnalité de l'auteur, conformément aux consignes des services centraux.

Au sein de la gendarmerie nationale, des mesures ont été prises à la suite immédiate des contrôles afin de neutraliser toute présence injustifiée de jeunes mineurs dans les fichiers d'antécédents, à savoir :

- la délimitation des cas d'inscription des mineurs de moins de 10 ans aux seules affaires de nature criminelle et à la condition que les circonstances le justifient ;
- la création d'une alerte automatique notifiée à l'enquêteur lorsqu'il s'apprête à inscrire un mineur dans un fichier d'antécédents ;
- le contrôle des fiches sur ce point et, le cas échéant, leur suppression⁵⁴.

⁵¹ Cf. circulaire NOR/INT/C0700059C du 9 mai 2007.

⁵² S'agissant des exemples cités, la Commission s'est assurée qu'il ne s'agissait pas de simples erreurs de saisie.

⁵³ Les investigations ont aussi permis de relever que certaines fiches relatives à de très jeunes mineurs résultent d'une pratique consistant à inscrire une période de commission des faits relativement longue en référence aux déclarations de la personne mise en cause. Il en est parfois ainsi de mineurs ou jeunes majeurs interpellés pour détention de stupéfiants et indiquant aux enquêteurs qu'ils consomment ces substances depuis leur plus jeune âge. A titre d'illustration, a été consultée la fiche d'une personne interpellée à l'âge de 19 ans et inscrite pour la commission de tels faits entre l'âge de 6 et 19 ans.

⁵⁴ Cette veille relative aux fiches concernant les mineurs de moins de 10 ans a été instaurée par la direction générale de la gendarmerie nationale le 27 mai 2013 (modification de la circulaire 167000 GEND/DOE/SDPJ/PJ relative à l'emploi de TAJ du 20 décembre 2012).

Un constat similaire a pu être effectué au sujet de la description du signalement des personnes mises en cause. Si là encore, la pratique reste marginale, la Commission a constaté lors des contrôles sur place **l'utilisation du terme « gitan » en tant qu'élément de signalement dans des champs de commentaires libres des applications STIC et JUDEX**, malgré les mesures prises par le ministère sur ce point. En témoigne la consultation de fiches enregistrées en 2012 et faisant état du « type gitan » des personnes concernées dans les zones de commentaire libre normalement réservées au résumé de la procédure.

La diligence des autorités doit cependant être soulignée sur ce point : dès 2009, les thésaurus de signalement ont subi une évolution s'inscrivant dans le sens des préconisations formulées dans le premier rapport de la CNIL. Les thésaurus désormais utilisés par les fonctionnaires de la police nationale et les militaires de la gendarmerie nationale ont été modifiés afin d'assurer une plus grande neutralité quant à la description du type ethnique des personnes. Cette avancée trouve notamment son origine dans les travaux du Groupe de travail sur l'amélioration du contrôle et de l'organisation des bases de données de police et de gendarmerie⁵⁵, dont les préconisations ont été reprises sur ce thème. Ainsi **le type « gitan », qui ne correspondait à aucun type physique précis, a été supprimé des thésaurus de signalement des personnes**, tant dans le STIC, JUDEX que dans TAJ.

2. Le contrôle croissant, mais toujours insuffisant, par les parquets de la qualification pénale qui sera enregistrée dans les fichiers d'antécédents

La CNIL faisait état, dans son rapport de 2009, des enjeux liés à l'exactitude de la qualification retenue dans les fichiers d'antécédents. L'attention portée à cet égard lors des derniers contrôles a permis de mesurer sa meilleure prise en compte par les acteurs concernés, tant au stade de l'enquête qu'à celui du traitement judiciaire des affaires.

Au niveau des enquêtes, il a été constaté que la qualification pénale retenue dans les fichiers d'antécédents était pour une large part décidée avec un magistrat du parquet durant l'enquête. **Les enquêteurs auditionnés ont fait état de l'augmentation ces dernières années du contrôle en temps réel de l'autorité judiciaire sur la qualification pénale retenue** pour la grande majorité des enquêtes judiciaires, notamment à l'occasion de comptes-rendus téléphoniques adressés en fin d'enquête au magistrat. Cette réalité a pu être constatée lors de plusieurs contrôles de juridictions dont les services de la permanence du parquet répondent aux demandes des enquêteurs⁵⁶.

Pour autant, les vérifications opérées par la CNIL ont permis de constater que, **si les requalifications par l'autorité judiciaire sont habituelles, elles génèrent de fait des inexactitudes persistantes** dans les fichiers d'antécédents faute de mise à jour ultérieure systématique.

⁵⁵ Cf. Arrêté du 20 octobre 2009 portant création d'un groupe de travail sur l'amélioration du contrôle et de l'organisation des bases de données de police

⁵⁶ Dispositif dit du « traitement en temps réel » des procédures (TTR).

Une vigilance particulière a pu être vérifiée à ce sujet au sein d'une juridiction de grande taille. En effet, le parquet de cette juridiction dépêche très régulièrement un magistrat au sein des services enquêteurs afin que la prise de décision se fasse après lecture des procès-verbaux et sur la base d'un échange d'informations sur place, et non plus seulement à partir d'un compte-rendu téléphonique. Disposant de l'ensemble des pièces pour chaque dossier, et se trouvant en mesure d'examiner les faits avec l'enquêteur compétent, le magistrat du parquet peut traiter plus efficacement la question liée à la qualification juridique des faits durant l'enquête de police et ses répercussions sur les fichiers d'antécédents⁵⁷.

Il convient par ailleurs de relever deux exemples de collaboration efficace qui ont pu être constatés lors des contrôles entre l'institution judiciaire et les services de police ou de gendarmerie :

- Les forces de l'ordre chargées du transfèrement des prévenus lors des audiences pénales se voient parfois remettre un compte-rendu d'audience (mentionnant la nature de la décision judiciaire) qui sera ensuite transmis aux enquêteurs aux fins de mise à jour des fichiers d'antécédents ;
- La bonne connaissance par les enquêteurs de la politique pénale mise en œuvre par le procureur de la République leur permet de choisir une qualification qui, *a priori*, devrait correspondre avec celle qui serait retenue en cas de poursuites.

En tout état de cause, alors même que la loi prévoit que les procureurs de la République accèdent directement aux fichiers d'antécédents⁵⁸, notamment afin d'être en mesure de vérifier la nature des données traitées, **les contrôles au sein des juridictions ont laissé apparaître qu'aucun parquet n'était équipé de terminaux d'accès aux fichiers STIC, JUDEX ou TAJ.**

C. Le projet d'automatisation de la mise à jour des informations enregistrées tarde à voir le jour

1. Les limites du processus actuel de transmission des suites judiciaires

La question des suites judiciaires avait fait l'objet d'une attention particulière de la CNIL lors du premier rapport de contrôle. Il convient tout d'abord de prendre acte de l'avancée législative que représente la mise en œuvre de l'une des propositions de ce rapport concernant l'extension des obligations de mise à jour.

En effet, avant mars 2011, seules les décisions d'acquittement, de relaxe, de non-lieu, ainsi que de classement sans suite pour « absence d'infraction » (motif n°11) et

⁵⁷ Là où, en effet, un échange téléphonique n'écarte pas le risque d'un changement de qualification une fois le dossier parvenu au tribunal, le traitement conjoint du dossier par l'enquêteur et le magistrat permet de prendre une décision sur la qualification qui peut être répercutée dans les fichiers au niveau de la création de la fiche, plutôt qu'au stade de sa mise à jour ultérieure et, à ce jour, aléatoire.

⁵⁸ Art. 230-8 alinéa 3 CPP.

« infraction insuffisamment caractérisée » (motif n°21), voire « auteur inconnu » (motif n° 71), donnaient lieu à mise à jour des fichiers d'antécédents. **Depuis la LOPPSI du 14 mars 2011, en plus de ces cas, toutes les décisions de classement sans suite, quel que soit leur motif, donnent désormais lieu à mise à jour de ces fichiers**⁵⁹.

Ces mises à jour s'effectuent traditionnellement par l'envoi, par les procureurs de la République aux services de police et de gendarmerie, de « **fiches navette** » relatives aux suites judiciaires.

Or, l'application concrète des obligations légales de mise à jour constitue pour les autorités judiciaires, un exercice délicat pour deux raisons :

- l'insuffisance des moyens humains disponibles au sein des greffes des juridictions, ce qui a pu rendre difficile, voire impossible pour certaines juridictions, de s'organiser afin de mettre en place le traitement des « fiches navette » censées être jointes à chaque procédure⁶⁰ ;
- l'installation et le déploiement dans les tribunaux de grande instance de l'application CASSIOPEE qui, malgré les améliorations apportées en termes d'automatisation et de richesse des données traitées, demandent encore aujourd'hui un certain délai d'adaptation pour les fonctionnaires et agents concernés, dont la formation à ce nouvel outil s'est avérée partielle⁶¹.

Le contrôle a ainsi permis de prendre la mesure des obstacles que rencontrent actuellement les juridictions pour assumer cette charge manuelle de travail, qui n'est pourtant pas nouvelle.

Il est en outre apparu que les « fiches navette », pourtant indispensables à la mise à jour des fichiers d'antécédents, ne sont pas systématiquement envoyées par les services des procureurs de la République aux services gestionnaires des fichiers STIC et JUDEX.

Il en résulte que de très nombreuses affaires ayant fait l'objet d'une décision de classement sans suite, de non-lieu, de relaxe ou d'acquiescement, et pour lesquelles les « fiches navette » n'auront pas été traitées, resteront consultables dans les fichiers d'antécédents lors des enquêtes administratives. Dans ces conditions, les personnes concernées, parfois mises hors de cause par l'autorité judiciaire, pourront se voir opposer l'existence d'un antécédent judiciaire à l'occasion d'une demande d'agrément préfectoral préalable à l'exercice d'une profession ou encore lors d'une demande de naturalisation ou de titre de séjour.

⁵⁹ Selon la nature de cette décision favorable, cette mise à jour peut consister en une suppression de la fiche ou en l'ajout d'une mention.

⁶⁰ À plusieurs reprises, il a été explicitement reconnu que l'effectivité du contrôle par le parquet des fichiers d'antécédents judiciaires pouvait souffrir de l'accroissement des responsabilités confiées aux juridictions dans un contexte contraint en termes de moyens.

⁶¹ A titre d'illustration, de nombreux fonctionnaires des greffes rencontrés ne savaient pas que l'outil CASSIOPEE permet d'éditer une « fiche navette » de suites judiciaires lorsque la procédure d'enquête n'en contient pas.

Force est de constater que l'absence d'automatisation du processus de transmission constitue l'obstacle majeur à une application systématique par le procureur de la République de ses obligations légales.

2. L'interconnexion TAJ-CASSIOPEE : la promesse d'une mise à jour exhaustive et en temps réel censée garantir la prise en compte des suites judiciaires

La nouvelle architecture du « nouveau système d'information lié à l'investigation » (NS2i) se fonde sur un lien inter-applicatif permettant une circulation de l'information entre le fichier CASSIOPEE du ministère de la Justice et le fichier d'antécédents TAJ du ministère de l'intérieur au moyen des logiciels de rédaction. Ainsi, une fois finalisée, cette interconnexion entre TAJ et CASSIOPEE permettra une transmission automatisée et instantanée des suites judiciaires ouvrant droit à la mise à jour des fichiers d'antécédents.

Les données d'antécédents retenues par les services enquêteurs seront ainsi mises à jour instantanément, par effacement ou ajout d'une mention selon la suite judiciaire « favorable » décidée par le procureur de la République (classement sans suite), le juge d'instruction (non-lieu), le tribunal correctionnel ou de police (relaxe), ou encore la cour d'assises (acquittement).

Dès lors, il ne sera plus nécessaire pour les services des greffes judiciaires de traiter manuellement les « fiches navette » jointes aux procédures.

Sous réserve de la mise en œuvre opérationnelle de cette interconnexion, prévue pour 2014, ce nouvel outil pourrait apporter une solution aux inquiétudes exprimées par la CNIL dans son premier rapport de contrôle et permettre de faire respecter par l'autorité judiciaire son obligation de mise à jour des fichiers d'antécédents.

Cependant, le déploiement de l'application CASSIOPEE s'est arrêté aux juridictions de première instance et ne concerne pas, pour le moment, les autres juridictions qui fonctionnent encore aujourd'hui avec les anciennes applications. Ainsi, les juridictions pénales qui relèvent de la cour d'appel (chambres de l'instruction, chambres des appels correctionnels et cours d'assises) et de la cour de cassation (chambre criminelle) ne sont pas concernées par le projet d'interconnexion et leurs décisions seront donc, au moins dans un premier temps, exclues du mécanisme de mise à jour automatisée des fichiers d'antécédents.

III - DES DYSFONCTIONNEMENTS PERSISTANTS MALGRE LE NOUVEAU DISPOSITIF : LA CNIL FORMULE 10 PROPOSITIONS COMPLEMENTAIRES POUR LES RESOUDRE ET GENERALISER DES BONNES PRATIQUES ENCORE ISOLEES

Les améliorations précédemment évoquées offriront des garanties quant au renseignement du fichier TAJ et à la mise à jour des données qui seront dorénavant collectées. Néanmoins, elles n'apportent pas de solution au problème fondamental posé par le versement sans précaution particulière de la totalité des données issues des fichiers STIC et JUDEX dans la nouvelle base TAJ (A). Par ailleurs, la mise en œuvre du fichier TAJ n'apporte pas de réponse aux questions persistantes portant sur l'encadrement du régime de consultation des données d'antécédents (B) et les conditions de réalisation des enquêtes administratives (C).

A. La reprise dans TAJ du « passif » des fichiers STIC et JUDEX implique, au minimum, de corriger systématiquement les fiches les plus sensibles

1. La mise à jour déficiente des fichiers d'antécédents

Le premier rapport de la CNIL faisait état, à partir d'une pluralité d'indicateurs, d'un taux d'inexactitude relativement élevé concernant les données enregistrées dans le STIC. En témoigne l'analyse de 645 fiches de mis en cause figurant dans le fichier pour **usage de stupéfiants**, certaines des personnes ayant fait l'objet d'une décision judiciaire devant conduire à la mise à jour du fichier (relaxe ou non-lieu) ; or, dans « *près d'un tiers des cas, la qualification pénale qui figurait dans le STIC n'était pas exacte* »⁶². Ce résultat s'expliquait par des dysfonctionnements qui, encore aujourd'hui, persistent et ont été observés à nouveau lors des récentes opérations de contrôle du STIC et de JUDEX.

Il convient par ailleurs de noter qu'aucune initiative spécifique n'a été prise afin d'envisager une mise à jour massive des données d'antécédents par rectification ou effacement.

Un chiffre résultant de l'activité du service du droit d'accès indirect (DAI) de la CNIL offre un éclairage significatif. Sur l'ensemble des données d'antécédents contrôlées dans le cadre du DAI en 2012 (STIC et JUDEX confondus), le magistrat de la CNIL a fait procéder dans près de 40% des cas à une rectification d'informations déterminantes⁶³.

Comme précédemment indiqué, l'alimentation du STIC continue à se faire au moyen d'une procédure manuelle, potentiellement source d'erreurs, et d'une application informatique inadaptée qui n'offre pas suffisamment de précision, notamment pour ce qui est du choix de la qualification pénale.

⁶² Cf. Rapport de la CNIL relatif au contrôle du STIC, 2009, p. 22

⁶³ Est considérée comme déterminante une information dont dépend la présence du mis en cause dans le fichier, l'exploitation des données en matière d'enquête administrative ou leur délai de conservation.

En outre, l'analyse de l'activité des juridictions en termes de mise à jour des données d'antécédents conduit à relever le faible niveau de transmission des suites judiciaires aux services du ministère de l'intérieur.

Les contrôles sur pièces⁶⁴ ainsi que les contrôles sur place illustrent en effet un taux de transmission des suites judiciaires très variable d'un parquet à l'autre depuis 2009. En outre, il est apparu que l'un des parquets contrôlés, relevant pourtant d'une importante juridiction, n'avait véritablement formalisé et systématisé une procédure de transmission des suites judiciaires qu'à partir de la fin de l'année 2010.

De la même manière, lors d'un contrôle dans un parquet de taille moyenne, la consultation aléatoire de 15 procédures en cours de traitement par les services du bureau d'ordre, toutes ayant donné lieu à classement sans suite avec auteur identifié, n'a permis de retrouver aucun exemplaire de « fiche navette »⁶⁵. Ces oublis par les services enquêteurs d'annexer aux procédures une « fiche navette » ont pour conséquence l'absence de retour ultérieur sur les suites judiciaires.

Par conséquent, ces dernières années comme les précédentes, **un nombre très significatif de fiches STIC n'a pas fait l'objet d'une mise à jour à la suite d'une décision judiciaire « favorable » à l'intéressé. Ce sont ainsi autant de données d'antécédents qui seront accessibles dans le cadre d'une enquête administrative alors qu'elles auraient dû être masquées, voire supprimées, à l'issue de la mise à jour du fichier.**

Indépendamment de ces lacunes dans l'application de la loi, la Commission a également constaté **une méconnaissance des obligations qui pèsent sur les procureurs de la République en matière de transmission des suites judiciaires**, tout particulièrement depuis les nouvelles dispositions introduites par la LOPPSI⁶⁶.

Dans la plupart des parquets près les tribunaux de grande instance ayant fait l'objet d'un contrôle, les carences suivantes ont été constatées :

- absence, ou nette insuffisance, des mises à jour à la suite des classements sans suite prononcés par les procureurs de la République en dehors des motifs 11 (absence d'infraction), 21 (infraction insuffisamment caractérisée) et 71 (auteur inconnu) ;
- absence, ou nette insuffisance, des mises à jour à la suite des ordonnances de non-lieu prononcées par les juges d'instruction ;

⁶⁴ Questionnaires adressés à 34 procureurs de la République afin d'évaluer l'ampleur de la transmission des suites judiciaires en vue de mettre à jour les fichiers d'antécédents.

⁶⁵ En l'espèce, l'absence de fiche navette conduit le parquet à ne pas transmettre la suite judiciaire au service gestionnaire du fichier d'antécédents. Pourtant, il est apparu que l'application CASSIOPEE permet de compenser cette carence par l'édition d'une « fiche navette » directement par les services judiciaires. Cette faculté est apparue assez peu connue au sein des services judiciaires contrôlés.

⁶⁶ Loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure.

- absence, ou nette insuffisance, des mises à jour à la suite des requalifications judiciaires, qu'elles soient le fait d'une décision du procureur de la République ou d'un juge⁶⁷ ;
- absence, ou nette insuffisance, des mises à jour à la suite des décisions de la cour d'appel (arrêts de non-lieu des chambres de l'instruction, arrêts de relaxe des chambres des appels correctionnels, arrêts d'acquiescement des cours d'assises)⁶⁸.

Cela revient à dire qu'une large part des parquets n'effectue les mises à jour que dans les cas suivants :

- les classements sans suite fondés sur les motifs 11, 21 et 71 ;
- les décisions de relaxe prononcées par le tribunal de police et le tribunal correctionnel.

Les manquements constatés concernant la transmission des décisions de classement sans suite traduisent l'absence de prise en compte des nouvelles dispositions de la LOPPSI. En effet, les réponses apportées par les procureurs de la République aux questionnaires de la CNIL laissent apparaître **une stabilité du nombre de transmissions des décisions de classement entre 2009 et 2011, alors même que les motifs donnant lieu à transmission sont passés, en mars 2011, de 3 à 27.**

Concernant les informations relatives aux cours d'appel, celles-ci sont à rapprocher des constatations réalisées lors des contrôles auprès des tribunaux de grande instance : il est fréquent que les procureurs de la République n'aient pas d'information sur les modalités de mise à jour des fichiers d'antécédents concernant les décisions d'appel. Or l'article 230-8 du code de procédure pénale confie au seul procureur de la République le soin de contrôler la mise à jour des fichiers d'antécédents.

Enfin la délégation a relevé, en cas de poursuites d'une partie des personnes mises en cause, l'absence quasi-systématique de mise à jour des données pour toutes les personnes initialement mises en cause par les enquêteurs, mais finalement non poursuivies par le procureur de la République. Dans ce type de dossier, la seule décision formalisée étant l'acte de poursuite de l'une des personnes mises en cause, bien souvent, **aucun classement sans suite n'existe formellement dans le dossier pour les autres personnes, ce qui empêche la mise à jour du fichier pour celles-ci.**

Face à cette réalité, un parquet de taille importante envisage, s'agissant du traitement des requêtes individuelles, de définir une politique d'effacement

⁶⁷ Selon l'article 230-8 du CPP « la rectification pour requalification judiciaire est de droit » et doit s'appliquer systématiquement.

⁶⁸ Si le code de procédure pénale (art. 230-8) confie aux procureurs de la République le soin d'effectuer ces mises à jour même lorsque la décision « favorable » émane de la cour d'appel (non-lieu de la chambre de l'instruction, relaxe de la chambre des appels correctionnels, acquiescement de la cour d'assises), les contrôles opérés laissent apparaître que ces derniers se considèrent incompétents pour ordonner de telles mises à jour.

systematique des fichiers d'antécédents, favorable aux personnes concernées, lorsque cet effacement est légalement possible⁶⁹.

- **Proposition n°1** : Sensibiliser davantage les procureurs de la République aux enjeux et aux modalités de la mise à jour des fichiers d'antécédents (nouveaux cas de mise à jour issus de la LOPPSI, incidence de ces mises à jour lors des enquêtes administratives, rôle du magistrat référent).
- **Proposition n°2** : Clarifier le rôle des procureurs généraux et, le cas échéant, formaliser une procédure de transmission manuelle des suites judiciaires par les parquets généraux dans l'attente du déploiement de CASSIOPEE au sein des cours d'appel.

2. La reprise des données sans opération de mise à jour : une pérennisation des carences des fichiers d'antécédents qui doit être corrigée

Le constat de tels manquements concernant le mécanisme de mise à jour des données d'antécédents est particulièrement problématique pour l'avenir. Afin de permettre une mise en œuvre immédiate du nouveau fichier d'antécédents, le ministère de l'intérieur a en effet procédé au versement de l'ensemble des données existantes enregistrées dans STIC et JUDEX dans TAJ, sans opération de mise à jour, malgré les carences en termes de transmission des suites judiciaires depuis la création de ces fichiers.

Or, aucune mesure d'ampleur de mise à jour des données issues du STIC n'est envisagée après le versement de ces données dans TAJ. Le ministère a tout de même procédé à une mise en conformité, pour chaque procédure STIC, des intitulés des infractions afin de les faire correspondre à celles utilisées dans TAJ (code NATINF du ministère de la justice)⁷⁰.

Ainsi, le fichier TAJ recense à ce jour plus de 12 millions de fiches de personnes mises en cause dont seul un faible nombre mentionneront les suites judiciaires apportées. Si, à l'avenir, les fiches créées au moyen des futures applications (police et gendarmerie) connectées à CASSIOPEE auront vocation à mentionner les suites judiciaires, **aucun mécanisme n'est donc prévu pour remédier aux carences concernant un très grand nombre de fiches provenant de STIC et JUDEX.**

On rappellera ici qu'aux termes de sa **délibération du 7 juillet 2011**, la Commission avait indiqué que « *le traitement TPJ* [désormais dénommé TAJ] *reprendra*

⁶⁹ Cette décision est également motivée par la volonté d'accélérer le traitement des requêtes quand, jusqu'alors, la charge de travail pesant sur le service compétent ne permettait pas de répondre dans les délais impartis.

⁷⁰ Cette mise en conformité sera réalisée de manière automatisée, sans relecture des procédures, sur la base d'une table des concordances entre les thésaurus STIC et LRPPN.

*l'intégralité des données issues des traitements STIC de la police nationale et JUDEX de la gendarmerie nationale. Au regard des conclusions de son rapport de contrôle du fichier STIC remis en 2009, la commission estime que des mesures concrètes devront être prises pour que les données reprises soient exactes et mises à jour. Tout en soulignant les efforts fournis ces dernières années par l'autorité judiciaire pour renseigner le gestionnaire du fichier STIC sur les suites judiciaires et par le ministère de l'intérieur pour effacer les données inexactes, la commission considère que la reprise des données des traitements STIC et JUDEX n'est pas envisageable sans qu'un important travail de mise à jour soit effectué sur les données reprises, notamment les plus anciennes. **La commission souhaite être informée des mesures qui seront prises pour en garantir l'exactitude et, en tout état de cause, éviter que le traitement TPJ ne soit affecté, dès sa mise en œuvre, par les dysfonctionnements auxquels il est justement censé mettre un terme** ».*

S'agissant du sujet spécifique de la mise à jour de la qualification judiciaire finalement retenue, les vérifications menées sur le fichier TAJ sont préoccupantes en ce qu'elles révèlent des pratiques locales très différentes. La CNIL a procédé à l'examen de 742 fiches enregistrées par les services enquêteurs et ayant finalement donné lieu à une condamnation définitive par un juge. Si les contrôles ont révélé que **30% des fiches présentaient une qualification pénale différente de celle finalement retenue par le juge**⁷¹, ce résultat masque des écarts importants entre les régions où se sont déroulés les faits. **Il apparaît en effet que, selon le ressort juridictionnel concerné, ce taux d'inexactitude peut varier de 5% à 70%.**

Ainsi, **le problème relatif à l'exactitude des données des fichiers STIC et JUDEX restera entier pour le fichier TAJ, tout particulièrement pour ce qui est des requalifications et suites judiciaires.** À titre d'illustration, malgré des avancées majeures, un nombre particulièrement important de décisions de refus d'habilitation, d'agrément et de recrutement seront potentiellement prises, à tort, sur le fondement de données inexactes ou, à tout le moins, qui n'auraient pas dû être accessibles aux autorités administratives. Par ailleurs, même dans le cadre des enquêtes judiciaires, l'exploitation des données d'antécédents se voit également affectée en ce que l'enquêteur devra interpréter chaque information avec prudence.

De même, les premières investigations menées sur le fichier TAJ ont déjà pu faire apparaître certains dysfonctionnements, concernant notamment l'absence de prise en compte de mises à jour récemment effectuées dans les fichiers d'antécédents. La CNIL a ainsi pu constater que quelques fiches du STIC ou de JUDEX, pourtant mises à jour à l'issue des vérifications menées dans le cadre du DAI, ont ensuite été versées dans TAJ sans qu'il soit tenu compte de cette mise à jour.

- **Proposition n°3 : Procéder à une action massive de mise à jour, quant aux suites judiciaires, des fiches de TAJ issues des fichiers STIC et JUDEX ; en priorité, procéder à la mise à jour de certaines catégories de fiches, comme celles relatives :**

⁷¹ Il s'agissait de vérifier si les éventuelles requalifications judiciaires avaient été prises en compte à partir de listes de condamnations fournies à la demande de la CNIL par certains procureurs de la République.

- aux personnes mises en cause mineures au moment des faits ;
- aux faits de nature criminelle ;
- aux faits commis sous un délai de 5 ans, qui sont les faits le plus souvent pris en compte dans les enquêtes administratives.

B. Les conditions de consultation devraient être améliorées

1. La généralisation des nouvelles cartes à puce professionnelles : une initiative positive mais insuffisante

Les modalités de consultation du TAJ par les services de police et de gendarmerie nationales seront identiques.

En effet, un nouveau système d'authentification nécessitera l'insertion d'une carte professionnelle dans un lecteur, puis la saisie d'un code PIN. Cette procédure, d'ores et déjà opérationnelle au sein des unités de gendarmerie, rend plus fiables les mesures de traçabilité⁷² et s'inscrit dans un souci plus global de particulière vigilance sur les questions de sécurité et de confidentialité⁷³.

Les contrôles ont néanmoins permis de relever une faille dans ce dispositif. En effet, une fois l'utilisateur authentifié sur le portail, **le retrait de la carte professionnelle ne met pas automatiquement fin à la connexion, ce qui nuit à l'intérêt apporté par le procédé d'authentification retenu.** Ainsi, le profil de chaque utilisateur peut être par principe victime d'une « usurpation de compte », alors même que l'objectif était de parvenir à une authentification plus forte de chaque utilisateur des fichiers d'antécédents.

Enfin, l'actualité récente⁷⁴ a pu rappeler l'importance de la définition d'un cadre strict concernant la consultation indirecte⁷⁵ des données d'antécédents. En 2009, la Commission rappelait déjà au ministère de l'intérieur « *l'obligation de tenir un registre des consultations externes* » afin d'être en mesure d'identifier avec certitude l'agent requérant. **À titre d'illustration, les investigations réalisées au sein de plusieurs commissariats ont permis de relever que des données STIC étaient régulièrement transmises par téléphone sans qu'une traçabilité de ces échanges ne soit mise en œuvre.** Dans les faits, aucune procédure spécifique n'est

⁷² La carte professionnelle avec code PIN rendra très improbables les usurpations de comptes à l'occasion de consultations abusives.

⁷³ Notamment au moyen d'audits des services réalisés régulièrement par les inspections générales de la police nationale et de la gendarmerie nationale.

⁷⁴ La presse s'est fait l'écho en janvier 2013 de communication de données issues du STIC par des policiers qui avaient été trompés par téléphone (des tiers non autorisés s'étaient présentés comme des collègues en intervention et demandaient les fiches STIC de personnes célèbres).

⁷⁵ Demandes de consultation faites par courriel ou téléphone auprès de personnes accédant légitimement aux fichiers par d'autres personnes se présentant elles aussi comme destinataires légitimes.

mise en œuvre afin de permettre une vérification de l'identité et de la qualité de l'interlocuteur.

Si la Commission a pu constater la volonté réelle des autorités d'éviter toute utilisation détournée des fichiers d'antécédents (sanctions disciplinaires ou affichage de messages d'information à chaque utilisation de l'application), cette absence de traçabilité est problématique.

Par ailleurs, il est apparu que la transmission par les services enquêteurs, par voie électronique, d'informations relatives aux antécédents judiciaires aux autorités administratives demanderesse, s'effectue dans des **conditions de sécurité insuffisantes**, telles que :

- la transmission d'informations par courrier électronique non sécurisé et en dehors d'un réseau dédié ;
- l'absence de procédé d'authentification des adresses des destinataires lors de l'envoi des informations;
- l'absence de chiffrement des données obtenues et conservées localement.

La diversité des pratiques constatées par la Commission rend nécessaires l'élaboration et la diffusion d'une liste des obligations en la matière au sein des services concernés.

→ **Proposition n°4 : Fixer, au sein des services de la police et de la gendarmerie nationales, les conditions de sécurité dans lesquelles les données issues des fichiers d'antécédents peuvent être communiquées à une personne se présentant (notamment par téléphone ou courrier électronique) comme un destinataire légitime.**

2. Mieux distinguer l'existence et l'usage des deux modes de consultation du fichier

À de nombreuses reprises lors de contrôles au sein des autorités administratives bénéficiaires des enquêtes administratives (services préfectoraux ou services du CNAPS), la CNIL a pu relever la présence de données d'antécédents qui n'auraient pas dû être communiquées. En effet, il a été constaté la présence récurrente de fiches STIC transmises par les services de police ayant effectué l'enquête administrative et laissant apparaître le fait que **la consultation avait pourtant été effectuée à partir d'un profil « judiciaire »**⁷⁶.

⁷⁶ La nature du profil de consultation utilisé apparaît dans le titre de la fiche transmise : « Recherche administrative » lors d'une consultation administrative, « Antécédents » lors d'une consultation judiciaire. Il convient de rappeler qu'une consultation en profil administratif ne permet pas d'accéder aux données d'antécédents lorsque l'intéressé a finalement fait l'objet d'une décision « favorable » de l'autorité judiciaire (classement sans suite, non-lieu, relaxe, acquittement).

Pour autant, il est apparu que cette pratique a plus pour origine une **méconnaissance par les enquêteurs des règles applicables** qu'une véritable volonté de prendre connaissance d'informations qui n'auraient pas dû être consultées dans ce cadre d'enquête.

En effet, les contrôles sur place ont permis de prendre connaissance des modalités effectives de consultation des données d'antécédents. Il a été constaté que les accès litigieux étaient systématiquement le fait de policiers non spécialisés dans les enquêtes administratives⁷⁷, ayant tant des attributions judiciaires qu'administratives et bénéficiant à ce titre d'un double accès au STIC, en profil « judiciaire » et en profil « administratif », mais ignorant manifestement les cas d'utilisation de ce second profil.

Proposition n°5 : Procéder à une sensibilisation des fonctionnaires de la police nationale et des militaires de la gendarmerie nationale ayant des attributions judiciaires et procédant par ailleurs à des enquêtes administratives, à la nécessité d'utiliser leur seul profil « administratif » en cas d'enquête administrative.

C. La problématique des enquêtes administratives implique des mesures spécifiques

1. Unifier et formaliser le cadre des enquêtes administratives

À plusieurs reprises lors de contrôles au sein des préfectures et des services du CNAPS, il est apparu que les agents chargés d'instruire les demandes donnant lieu à des enquêtes administratives n'avaient pas pleinement connaissance du régime d'utilisation des données d'antécédents à des fins administratives. Concrètement, la distinction entre les consultations en profil « judiciaire » et « administratif » n'était pas pleinement assimilée.

De même, il a été constaté que la démarche à adopter n'était pas clairement définie en présence d'un antécédent dont l'enquête démontre qu'il avait finalement donné lieu à une décision judiciaire « favorable » ouvrant droit à mise à jour des fichiers d'antécédents (par effacement ou ajout d'une mention selon les cas).

De manière générale, les enquêtes administratives sont demandées par les préfets et le CNAPS, réalisées par la police nationale et la gendarmerie nationale, **sans qu'existe un cadre précis et unifié**⁷⁸. Cette situation est notamment illustrée par la rédaction du décret établissant la liste des cas dans lesquels des enquêtes

⁷⁷ Même s'il existe des services de police spécialisés dans les enquêtes administratives (SDIG, services départementaux d'information générale), nombre de ces enquêtes sont en réalité confiées à des fonctionnaires non spécialisés présents dans les commissariats, lesquels alternent les tâches de nature judiciaire et administrative.

⁷⁸ Il existe toutefois sur le sujet des circulaires éparses et pas toujours mises à jour (circulaire du 9 mai 2007 relative aux modalités de mise en œuvre du STIC, circulaire du 30 mai 2010 relative à la consultation du STIC pour les besoins d'enquêtes administratives, circulaire du 12 mai 2011, mise à jour le 11 mars 2013, relative à la consultation des fichiers dans le cadre des enquêtes administratives par la gendarmerie nationale).

administratives peuvent être diligentées⁷⁹, sans précision quant au déroulement de ces enquêtes.

Les conséquences ont pu être mesurées sur place lors de la consultation aléatoire de dossiers donnant lieu à une enquête administrative, dans les services des préfectures ou du CNAPS. D'un point de vue strictement matériel, les contrôles ont notamment permis de relever que les modalités de demande et de transmission des antécédents judiciaires pouvaient être très différentes. **Si l'échange par voie postale semble être le moyen le plus répandu, des cas de transmission par courriels (non sécurisés) ou en main propre ont été constatés.**

Par ailleurs, il est apparu que les éléments d'enquête apportés à ces autorités administratives par les services enquêteurs pouvaient être sensiblement différents selon le service d'enquête saisi et pour des cas pourtant relativement similaires :

- synthèse manuscrite des antécédents concernant une personne ;
- impression écran d'une fiche STIC ou JUDEX ;
- mention de l'antécédent accompagné d'un compte rendu de l'enquête ;
- copie des procès-verbaux relatifs aux antécédents transmis.

On peut par ailleurs relever que les contrôles auprès de services préfectoraux similaires laissent apparaître que l'importance accordée aux mêmes types d'antécédents peut être radicalement différente d'un département à un autre.

Une même hétérogénéité a été notée sur la question des demandes de suites judiciaires lorsque l'enquête administrative laisse apparaître l'existence d'un antécédent. Si certains services administratifs ont décidé de ne jamais demander aux procureurs de la République les suites judiciaires apportées à une affaire, pour d'autres, la procédure est systématique. Enfin, certains services cherchent à obtenir les suites judiciaires auprès des services enquêteurs, de l'intéressé lui-même⁸⁰ ou par un appel téléphonique informel au bureau d'ordre de la juridiction concernée, mais se refusent à adresser la demande formalisée aux procureurs de la République, doutant de la légalité d'une telle démarche.

Lors d'un contrôle en préfecture, la CNIL a été informée d'une réflexion menée par les autorités locales sur l'opportunité d'initier une concertation entre services concernant les modalités de déroulement des enquêtes administratives, du recueil de l'information à la prise de décision.

→ **Proposition n°6 : Préciser, unifier et formaliser les conditions et modalités concrètes de réalisation des enquêtes administratives, tant à destination des autorités publiques**

⁷⁹ Décret n° 2005-1124 du 6 septembre 2005 pris pour l'application de l'article 17-1 de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 et fixant la liste des enquêtes administratives donnant lieu à la consultation des traitements automatisés de données personnelles mentionnés à l'article 21 de la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003.

⁸⁰ Sur ce point, on peut souligner que, conformément à une demande du Défenseur des droits, le CNAPS a décidé de systématiser, avant toute décision de refus d'une demande, l'ouverture d'une phase contradictoire durant laquelle l'intéressé est mis en mesure de présenter ses observations lorsque l'enquête administrative a laissé apparaître des antécédents potentiellement incompatibles avec la profession envisagée.

demandereses (préfets, CNAPS) que des services enquêteurs (police et gendarmerie nationales).

- **Proposition n°7 : Rendre obligatoires les demandes de suites judiciaires au procureur de la République compétent lorsque l'enquête administrative laisse apparaître un antécédent antérieur à la mise en œuvre de l'interconnexion TAJ-CASSIOPEE.**

2. Rapprocher les services gestionnaires des fichiers d'antécédents et ceux chargés de diligenter des enquêtes administratives

La CNIL a relevé lors des contrôles que certains services du ministère de l'intérieur, directement concernés par les dysfonctionnements des fichiers d'antécédents, ont tenté de les résoudre, même très partiellement, à leur niveau.

Tel est le cas du service régional de documentation criminelle (SRDC) de la préfecture de police de Paris⁸¹ qui, à la suite d'un contrôle sur place de la CNIL en 2007 et de la publication du premier rapport de contrôle en 2009, a décidé de mettre en place des **procédures tendant à favoriser la mise à jour du STIC**, celle-ci étant certes partielle mais concentrée sur les cas les plus problématiques.

Cette procédure consiste en un **rapprochement des personnels de ce service local gestionnaire du fichier d'antécédents (service de police judiciaire) de celui chargé de réaliser les enquêtes administratives** dans le même secteur pour le compte d'une préfecture ou du CNAPS (service de police administrative).

Ce rapprochement permet, dès lors qu'une enquête administrative laisse apparaître un antécédent issu des fichiers, de réaliser les étapes suivantes :

- le service de police localement chargé de l'enquête administrative saisit le service de police localement chargé de gérer le fichier d'antécédents d'une demande de suites judiciaires et, le cas échéant, de mise à jour du fichier ;
- le service gestionnaire du fichier d'antécédents, interlocuteur connu de l'autorité judiciaire, adresse une demande de suites judiciaires au parquet (bureau d'ordre pénal) ;
- dès réception de la réponse de l'autorité judiciaire, **le service gestionnaire du fichier met à jour, le cas échéant, les données d'antécédents relevées à l'occasion de l'enquête administrative**, ce qui peut avoir pour conséquence l'effacement complet de ces données ou leur occultation en profil « administratif », selon la nature des suites apportées ;

⁸¹ Ce SRDC dispose d'une certaine autonomie par rapport aux autres services régionaux gestionnaires du STIC dans la mesure où il dépend de la préfecture de police de Paris (PP) et non directement de la direction générale de la police nationale (DGPN).

- **le service gestionnaire du fichier répond au service en charge de l'enquête administrative à partir des éléments mis à jour** et dans la limite des données dorénavant accessibles en profil « administratif ».

L'intérêt manifeste de ce procédé est de permettre une systématisation de la mise à jour des fichiers d'antécédents à l'occasion de chaque enquête administrative. Si une telle organisation ne résout pas les problèmes de fond relatifs au défaut de mise à jour des fichiers d'antécédents, elle permet ponctuellement d'en réduire considérablement les effets négatifs dans les situations les plus problématiques.

Cela permet en effet de neutraliser le risque de l'utilisation par un service administratif d'un antécédent judiciaire qui n'aurait pas été contrôlé en amont par le service gestionnaire localement compétent, certaines mises à jour relatives aux suites judiciaires n'étant effectuées qu'après un certain délai (lors d'un contrôle, un retard de deux ans dans la saisie des mises à jour a pu être constaté).

- **Proposition n°8 : Généraliser le rapprochement des services de police administrative (en charge des enquêtes administratives) et des services de police judiciaire (en charge du contrôle de la mise à jour des fichiers d'antécédents) afin de permettre la mise à jour des fichiers d'antécédents à l'occasion des enquêtes administratives.**

3. Restreindre dans le temps l'accès aux données consultées en profil administratif

Les données d'antécédents sont **conservées entre 5 à 40 ans**, selon la nature de l'infraction et l'âge de son auteur, et accessibles durant cette période en profil de consultation « judiciaire » comme « administratif ».

Les contrôles ont permis de constater, dans plusieurs services administratifs chargés d'instruire des demandes soumises à enquête administrative préalable, une convergence des approches quant à l'appréciation des antécédents en fonction de leur ancienneté et de leur gravité.

En effet, **les fonctionnaires de ces services ne prenaient pas en compte les antécédents de faible à moyenne gravité anciens de plusieurs années, un délai de 5 ans ayant été évoqué dans l'un de ces services.** En d'autres termes, alors que la consultation des fichiers d'antécédents en mode administratif ne comporte aucune restriction quant à l'ancienneté des faits, la pratique tend à écarter de manière quasi systématique certaines données au regard de ce critère.

Un tel constat conduit à envisager une restriction de la consultation des données d'antécédent en profil « administratif » selon la nature des faits et leur ancienneté.

Tel était l'avis de la Commission lorsqu'elle s'est prononcée sur le projet de traitement des procédures judiciaires (devenu TAJ) en 2011 : « *La commission prend acte que ces durées (...) peuvent être justifiées par la finalité de police judiciaire du*

traitement (...)». A contrario, ces mêmes données consultées à des fins administratives ne devraient être accessibles que pendant des durées bien moindres.

- **Proposition n°9** : Limiter, dans le cadre des enquêtes administratives, la consultation des données relatives aux infractions de faible ou moyenne gravité aux antécédents les plus récents, éventuellement ceux dont la date des faits est inférieure à 5 ans.

4. Réexaminer les durées de conservation des données, excessives et disproportionnées au regard du fonctionnement actuel des fichiers

En 2011, la Commission avait souligné que les durées de conservation des données étaient très importantes et « *en tout état de cause bien supérieures aux délais de prescription de l'action publique* », pouvaient « *faciliter la constatation des infractions à la loi pénale, le rassemblement des preuves de ces infractions et la recherche de leurs auteurs, tout particulièrement en cas de récidive ou de réitération* ».

Toutefois, elle avait également insisté sur l'importance de l'exactitude et de la mise à jour des données pour apprécier la proportionnalité et la pertinence de leurs durées d'enregistrement, particulièrement longues, dans ce fichier⁸².

Or, les vérifications ont à nouveau permis de constater un nombre important de cas d'inexactitude des données par absence de mise à jour sur la qualification ou les suites judiciaires. La qualification retenue étant déterminante pour la durée de conservation des données, ces inexactitudes conduiront à les conserver durant une période pouvant aller jusqu'à 40 ans⁸³.

On peut donc considérer que la durée de conservation des données enregistrées dans les fichiers d'antécédents judiciaires est, au vu des dysfonctionnements actuels et persistants, excessive et disproportionnée.

Par ailleurs, les textes encadrant les fichiers d'antécédents⁸⁴ prévoient qu'en cas de mise en cause pour une ou plusieurs nouvelles infractions avant l'expiration de l'une des durées de conservation des données initialement enregistrées, le délai de conservation restant le plus long s'applique aux données concernant l'ensemble des

⁸² Délibération n°2011-204 du 7 juillet 2011 sur le traitement des procédures judiciaires (TPJ, devenu TAJ), la Commission rappelait que « *Sous réserve de l'exactitude des données traitées, et tout particulièrement de leur mise à jour régulière, ainsi que de l'effectivité des droits offerts aux personnes, la Commission considère que ces durées de conservation peuvent apparaître proportionnées à la finalité* ».

⁸³ La durée de conservation des données d'antécédents peut aller jusqu'à 40 ans pour des infractions d'une gravité particulièrement importante (génocide, assassinat, viol) mais aussi parfois pour des faits d'une gravité plus relative (vol avec violence, abus de confiance aggravé, délit d'initié, violation de secret professionnel, intrusion dans un système de traitement automatisé de données, etc.).

⁸⁴ A savoir, l'article 7-II des décrets n° 2011-583 modifiée relatif au STIC et n° 2006-1411 du 20 novembre 2006 modifié relatif à JUDEX, ainsi que l'article R. 40-27-III du Code de procédure pénale (introduit par le décret n° 2012-652 du 4 mai 2012) relatif à TAJ.

infractions pour lesquelles la personne a été mise en cause. Ainsi, la durée de conservation de données relatives à une infraction peut être largement supérieure à celle initialement prévue.

Comme la Commission le préconisait en 2011, une telle règle de prorogation des durées de conservation ne devrait pas pouvoir être appliquée indistinctement à tout type de faits ainsi qu'à tout type de personnes, **tout particulièrement s'agissant des personnes mineures qui doivent pouvoir bénéficier d'un « droit à l'oubli » effectif⁸⁵**.

La Commission estime donc qu'il est nécessaire de **réfléchir à une réduction globale des durées de conservation des données**.

- **Proposition n°10**: Engager une réflexion visant à réduire les durées de conservation des données dans les fichiers d'antécédents en fonction des types d'infractions concernées.

⁸⁵ Délibération n°2011-204 du 7 juillet 2011 sur le traitement des procédures judiciaires (TPJ, devenu TAJ) « *La règle selon laquelle, en cas de pluralité d'infractions, la durée de conservation la plus longue s'applique à l'ensemble des données d'antécédents ne devrait pas s'appliquer aux données résultant de faits commis par une personne mineure* ».

CONCLUSION

À l'issue de ce rapport, la CNIL souhaite souligner que le bon déroulement des opérations de contrôle et l'élaboration de propositions concrètes ont été rendus possibles par la réelle volonté de collaboration et de dialogue des acteurs rencontrés.

À l'image du rapport établi en 2009, il s'agissait en effet d'établir un constat objectif du fonctionnement global des traitements d'antécédents judiciaires utilisés par les services de la police nationale et les unités de la gendarmerie nationale compétents, que sont aujourd'hui le STIC et JUDEX, demain TAJ.

Leur finalité première est bien sûr de permettre à ces personnels de mener à bien leurs enquêtes judiciaires. Ces traitements tiennent cependant une place désormais prééminente dans le cadre des enquêtes administratives opérées avant l'attribution d'un emploi dont l'accès est réglementé. Compte tenu des conséquences importantes qu'emportent leurs éventuels dysfonctionnements, dont témoignent bon nombre de demandes de droit d'accès indirect dont est saisie la Commission, et qui résultent essentiellement de l'absence de mise à jour des données enregistrées, il a été jugé nécessaire d'accorder une attention particulière à cette utilisation administrative de données avant tout recueillies à des fins judiciaires. Aussi, la CNIL s'est-elle attachée à apprécier les modalités concrètes d'utilisation des fichiers et les pratiques des services (préfectures, CNAPS) impliqués dans ce processus.

La volumétrie des traitements en cause, comme tout fichier appelé à recenser des millions de personnes, ne permet raisonnablement pas d'attendre une exactitude absolue des données enregistrées. Sachant que ces informations sont conservées de 5 à 40 ans pour les infractions les plus graves, on comprend combien que leur consultation peut être préjudiciable pour les personnes concernées. A tout le moins, peut-on souhaiter la mise en place de solutions de nature à éviter que des décisions soient prises sur le fondement d'antécédents erronés.

Cette question est le fil conducteur des propositions concrètes avancées dans le rapport, qui visent à garantir le bon déroulement des enquêtes judiciaires et administratives tout en conciliant la défense des droits et libertés individuelles des intéressés. Tel est notamment le cas de la proposition concernant la mise à jour - au moins partielle - des données d'antécédents susceptibles d'être consultées dans le cadre d'une enquête administrative.

L'application à court terme de certaines des propositions de la CNIL issues du présent rapport pourrait résoudre de très nombreuses situations individuelles dont la CNIL a quotidiennement connaissance à partir des demandes d'accès indirect qu'elle reçoit.

En tout état de cause, la CNIL s'engage à maintenir sa vigilance en la matière, notamment lorsque la nouvelle architecture TAJ-CASSIOPEE sera pleinement opérationnelle.

RAPPEL DES PROPOSITIONS

- **Proposition n°1** : Sensibiliser davantage les procureurs de la République aux enjeux et aux modalités de la mise à jour des fichiers d'antécédents (nouveaux cas de mise à jour issus de la LOPPSI, incidence de ces mises à jour lors des enquêtes administratives, rôle du magistrat référent).
- **Proposition n°2** : Clarifier le rôle des procureurs généraux et, le cas échéant, formaliser une procédure de transmission manuelle des suites judiciaires par les parquets généraux dans l'attente du déploiement de CASSIOPEE au sein des cours d'appel.
- **Proposition n°3** : Procéder à une action massive de mise à jour, quant aux suites judiciaires, des fiches de TAJ issues des fichiers STIC et JUDEX ; en priorité, procéder à la mise à jour de certaines catégories de fiches, comme celles relatives :
 - aux personnes mises en cause mineures au moment des faits ;
 - aux faits de nature criminelle ;
 - aux faits commis sous un délai de 5 ans, qui sont les faits le plus souvent pris en compte dans les enquêtes administratives.
- **Proposition n°4** : Fixer, au sein des services de la police et de la gendarmerie nationales, les conditions de sécurité dans lesquelles les données issues des fichiers d'antécédents peuvent être communiquées à une personne se présentant (notamment par téléphone ou courrier électronique) comme un destinataire légitime.
- **Proposition n°5** : Procéder à une sensibilisation des fonctionnaires de la police nationale et des militaires de la gendarmerie nationale ayant des attributions judiciaires, et procédant par ailleurs à des enquêtes administratives, à la nécessité d'utiliser leur seul profil « administratif » en cas d'enquête administrative.

- **Proposition n°6** : Préciser, unifier et formaliser les conditions et modalités concrètes de réalisation des enquêtes administratives, tant à destination des autorités publiques demanderesse (préfets, CNAPS) que des services enquêteurs (police et de la gendarmerie nationales).
- **Proposition n°7** : Rendre obligatoires les demandes de suites judiciaires au procureur de la République compétent lorsque l'enquête administrative laisse apparaître un antécédent antérieur à la mise en œuvre de l'interconnexion TAJ-CASSIOPEE.
- **Proposition n°8** : Généraliser le rapprochement des services de police administrative (en charge des enquêtes administratives) et des services de police judiciaire (en charge du contrôle de la mise à jour des fichiers d'antécédents) afin de permettre la mise à jour des fichiers d'antécédents à l'occasion des enquêtes administratives.
- **Proposition n°9** : Limiter, dans le cadre des enquêtes administratives, la consultation des données relatives aux infractions de faible ou moyenne gravité aux antécédents les plus récents, éventuellement ceux dont la date des faits est inférieure à 5 ans.
- **Proposition n°10** : Engager une réflexion visant à réduire les durées de conservation des données dans les fichiers d'antécédents en fonction des types d'infractions concernées.