

RAPPORT PUBLIC DU RÉFÉRENT NATIONAL SUR « GIPASP 2023 »

LE TRAITEMENT DE DONNÉES À CARACTÈRE PERSONNEL

« GESTION DE L'INFORMATION ET PRÉVENTION DES ATTEINTES À LA SÉCURITÉ PUBLIQUE »

DE LA GENDARMERIE NATIONALE

EN CE QU'IL CONCERNE LES MINEURS



Laurent-Xavier SIMONEL, conseiller d'État en service extraordinaire (fonctions juridictionnelles), honoraire, référent national

Christophe WURTZ, président, président de chambre à la cour administrative d'appel de Nancy, référent adjoint

Anne-Sophie MACH, présidente, vice-présidente au tribunal administratif de Montreuil, référente adjointe

Gilles PERROY, premier conseiller, rapporteur public à la cour administrative d'appel de Paris, référent adjoint

Nacima BELKACEM, première conseillère, rapporteure publique au tribunal administratif de Paris, référente adjointe

Claire CHABROL, première conseillère, rapporteure publique au tribunal administratif de Cergy-Pontoise, référente

SOMMAIRE

1. INTRODUCTION	5
2. LES DEUX TRAITEMENTS PASP ET GIPASP	6
2.1. FINALITÉS COMMUNES AU PASP ET AU GIPASP (CSI, art. R. 236-11 et R. 236-21)	6
2.2. GARANTIES COMMUNES POUR LES MINEURS ENREGISTRÉS AU PASP ET AU GIPASP (CSI, art. R. 236-15 et R. 236-25)	6
2.3. LE PASP	7
2.3.1. Historique du PASP	7
2.3.2. Structure et fonctionnement du PASP	8
2.3.2.1. Enregistrement des fiches dans le PASP	8
2.3.2.2. Sécurité publique ou sûreté de l'État dans le PASP	10
2.3.2.3. Épurement automatique dans le PASP	11
2.3.2.4. Accès au PASP	12
2.4. Le GIPASP	12
2.4.1. Historique du GIPASP	12
2.4.2. Structure et fonctionnement du GIPASP	13
2.4.2.1. Enregistrement des fiches dans le GIPASP	13
2.4.2.2. Sécurité publique ou sûreté de l'État dans le GIPASP	15

2.4.2.3. Épurement automatique dans le GIPASP	16
2.4.2.4. Accès au GIPASP	16
3. LE RÉFÉRENT NATIONAL	17
3.1. UNE MISSION COMMUNE POUR LES DEUX TRAITEMENTS PASP ET GIPASP	17
3.1.1. Un rôle de garant des droits des mineurs	17
3.1.2. Un contrôle annuel effectué par échantillonnage	17
3.1.3. La publication du rapport annuel	18
3.1.4. Des missions différentes de celles incombant à la CNIL	19
3.2. UNE GRILLE COMMUNE AUX DEUX TRAITEMENTS PASP ET GIPASP POUR LES PRÉCONISATIONS DU RÉFÉRENT NATIONAL	19
4. LA CAMPAGNE DE VÉRIFICATION SUR LE GIPASP EN 2023	20
4.1. QUELLES ONT ÉTÉ LES APPROCHES DE CETTE CAMPAGNE ?	20
4.1.1. Les axes des vérifications	20
4.1.2. Les principes généraux de l'échantillonnage	21
4.2. QUELLE EST L'AMPLEUR DE LA POPULATION CONCERNÉE ?	23
4.2.1. Les données quantitatives dans la durée	23
4.2.2. Les difficultés de méthode et la levée des interrogations sur l'appréciation quantitative	25
4.3. QUELS RÉSULTATS À L'ISSUE DES ÉCHANGES AVEC LE SERVICE POUR LES ÉCHANTILLONS DÉFINIS PAR LE GROUPE DES RÉFÉRENTS ?	28
4.3.1. Échantillon « E1 GIPASP » des mineurs ÂGÉS de 13 et 14 ans enregistrés en 2023 en raison d'un risque d'atteinte à la sécurité publique	28
4.3.1.1. Consistance de l'échantillon « E1 GIPASP »	28

4.3.1.2. Résultats de la vérification de l'échantillon « E1 GIPASP »	28
4.3.2. Échantillon « E2 GIPASP » des mineurs de tous âges enregistrés pour radicalisation et dont la FIE est classée SP ou SE	29
4.3.2.1. Consistance de l'échantillon « E2 GIPASP »	29
4.3.2.2. Résultats de la vérification de l'échantillon « E2 GIPASP »	30
4.3.3. Échantillon « E3 GIPASP » des mineurs tous âges inscrits au traitement à raison de faits d'apologie et dont la FIE est classée en SP ou en SE	30
4.3.3.1. Consistance de l'échantillon « E3 GIPASP »	30
4.3.3.2. Résultats de la vérification de l'échantillon « E3 GIPASP »	31
4.3.4. Échantillon « E4 GIPASP » des mineurs de tous âges enregistrés au traitement en 2023 pour un risque d'atteinte à la sûreté de l'Etat	32
4.3.4.1. Consistance de l'échantillon « E4 GIPASP »	32
4.3.4.2. Résultats de la vérification de l'échantillon « E4 GIPASP »	32
4.3.5. Échantillon « E5 GIPASP » des mineurs âgés de 17 ans lors de leur enregistrement, en 2023, du fait d'un risque d'atteinte à la sécurité publique	33
4.3.5.1. Consistance de l'échantillon « E5 GIPASP »	33
4.3.5.2. Résultats de la vérification de l'échantillon « E5 GIPASP »	33
4.3.6. Échantillon « E6 GIPASP » des mineurs âgés de 15 et 16 ans lors de leur enregistrement, en 2023, à raison d'un risque d'atteinte à la sécurité publique.	34
4.3.6.1. Consistance de l'échantillon « E6 GIPASP »	34
4.3.6.2. Résultats de la vérification de l'échantillon « E6 GIPASP »	34
4.4. APPROCHE COMPARATIVE	35
4.4.1. Comparaison des volumes des situations individuelles vérifiées	35
4.4.2. Comparaison des convergences entre le groupe des référents et le service	35

5. BILAN QUALITATIF DES VÉRIFICATIONS	38
5.1. Le service, fort d'une méthode pertinente dans l'appréhension des PHÉNOMÈNES collectifs, a justement calibré sa réponse opérationnelle aux mouvements INÉDITS intervenus au cours de l'année 2023	38
5.1.1. La « doctrine mineurs » établie en 2023 offre un cadre d'analyse robuste.	38
5.1.2. Ce cadre a été mis en œuvre de manière raisonnée et proportionnée.	39
5.2. Une attraction persistante par la catégorie « SÛRETÉ de l'ÉTAT » qui suppose encore des réglages doctrinaux.	40
5.2.1 Le nouveau cadre réglementaire promeut un fichier mixte.	40
5.2.2 Des erreurs persistantes de catégorisation.	41
5.3. La prise en compte contrastée de menaces émergentes.	43
6 RECOMMANDATIONS DU RÉFÉRENT NATIONAL AU RESPONSABLE DU TRAITEMENT À L'ISSUE DES VÉRIFICATIONS MENÉES SUR LES MINEURS ENREGISTRÉS AU GIPASP DANS SON ÉTAT EN 2023	45
7 POUR CONCLURE	47

1. INTRODUCTION

Le vice-président du Conseil d'État désigne le référent national, issu du Conseil d'État et ses cinq adjoints, issus du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, chargés de vérifier l'effectivité des droits des mineurs d'au moins treize ans et de certains jeunes majeurs enregistrés dans les deux traitements de données à caractère personnel ayant pour finalité la protection de la sécurité publique et de la sûreté de l'État, intitulés respectivement « **Prévention des Atteintes à la Sécurité Publique** » (PASP), mis en œuvre par la direction générale de la police nationale (DGPN) et « **Gestion de l'information et prévention des atteintes à la sécurité publique** » (GIPASP), mis en œuvre par la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN).

Le PASP est soumis aux dispositions des articles R. 236-11 à R. 236-20 du code de la sécurité intérieure (CSI) et le GIPASP à celles de ses articles R. 236-21 à R. 236-30. La mission du référent national est définie à l'article R. 236-15 du CSI pour le PASP et, par renvoi, à son article R. 236-26, I, 2° pour le GIPASP. À l'issue de la campagne annuelle de vérification menée par le groupe des référents, le référent national adresse aux responsables des deux traitements ses recommandations concourant au respect des garanties accordées aux mineurs et à certains jeunes majeurs et rend public son rapport sur le site du ministère chargé de l'intérieur¹, ce depuis 2017 pour le PASP et depuis 2018 pour le GIPASP.

L'actuel référent national a été désigné par le vice-président du Conseil d'État le 7 janvier 2020², à la suite de M. Jacky Richard, conseiller d'État, qui a remarquablement précisé, en 2017, la consistance de cette mission et conçu la méthode suivie, avant de la faire évoluer en fonction des résultats des trois premières campagnes de vérification. Sur les cinq membres du groupe des référents adjoints, deux y participent depuis 2017, dont l'un depuis les opérations initiales menées en 2016 pour le PASP.

Le présent rapport porte sur l'état du GIPASP en **2023** vérifié sur place et sur pièces les 13 et 14 janvier 2025 ainsi que sur les échanges postérieurs, oraux et écrits, avec le **bureau du système des opérations et du renseignement** de la sous-direction de l'anticipation opérationnelle, au sein de la direction des opérations et de l'emploi de la direction générale de la gendarmerie nationale (BSOR/SDAO/DOE/DGGN).

¹ [Prévention des atteintes à la sécurité publique : traitement des données personnelles des mineurs / Sécurité intérieure / Publications - Ministère de l'Intérieur \(interieur.gouv.fr\)](https://www.interieur.gouv.fr/publications/prevention-des-atteintes-a-la-securite-publique-traitement-des donnees-personnelles-des-mineurs/)

² Arrêté du 7 janvier 2020 (JO du 11 janvier 2020, texte n° 55).

2. LES DEUX TRAITEMENTS PASP ET GIPASP

2.1. FINALITÉS COMMUNES AU PASP ET AU GIPASP (CSI, ART. R. 236-11 ET R. 236-21)

Les deux traitements ont pour finalité identique la préservation de la sécurité publique et de la sûreté de l'État, notamment contre les agissements des personnes physiques ou morales et des groupements susceptibles de prendre part à des activités terroristes, de porter atteinte à l'intégrité du territoire ou des institutions de la République ou d'être impliqués dans des actions de violence collectives, en particulier en milieu urbain ou à l'occasion de manifestations sportives. La sûreté de l'État est mise en cause par les activités susceptibles de porter atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation ou de constituer une menace terroriste portant atteinte à ces mêmes intérêts.

2.2. GARANTIES COMMUNES POUR LES MINEURS ENREGISTRÉS AU PASP ET AU GIPASP (CSI, ART. R. 236-15 ET R. 236-25)

Des garanties, identiques pour les deux traitements, sont prévues pour les mineurs âgés d'au moins 13 ans dont l'activité individuelle ou collective indique qu'ils peuvent porter atteinte à la sécurité publique ou à la sûreté de l'État. Les données à caractère personnel les concernant ne peuvent être conservées plus de 3 ans après l'intervention du dernier événement de nature à faire apparaître un risque d'atteinte à la sécurité publique ou à la sûreté de l'État ayant donné lieu à un enregistrement. Ces données ne peuvent pas concerter des mineurs âgés de moins de 13 ans.

2.3. LE PASP

2.3.1. HISTORIQUE DU PASP

Le PASP a été mis en place en octobre 2009³ autour de la notion de sécurité publique⁴ et son régime a été réformé par le décret n° 2020-1511 du 2 décembre 2020⁵ pour intégrer les atteintes à la sûreté de l'État et tirer les leçons des contraintes opérationnelles en étendant les catégories de données pouvant être intégrées au traitement et le cercle des personnes concernées. Les rapports précédents du référent national rappellent la genèse du traitement depuis l'échec, en 2008, du projet **EDVIGE** « Exploitation documentaire et valorisation de l'information générale »⁶.

Ce nouveau cadre juridique et ceux fixés par deux autres décrets du même 2 décembre 2020 réformant les traitements « Enquêtes Administratives liées à la Sécurité Publique » (**EASP**) et GIPASP⁷ ont été pour l'essentiel validés au contentieux, par trois décisions du 24 décembre 2021⁸. Le Conseil d'État a ainsi rejeté les demandes d'annulation du décret modifiant le traitement EASP.

³ Le décret n° 2009-1249 du 16 octobre 2009 portant création d'un traitement de données à caractère personnel relatif à la prévention des atteintes à la sécurité publique est entré en vigueur le 19 octobre 2009, après sa publication au Journal officiel de la veille. Sur sa contestation au contentieux, voir **CE (10/9), 11 mars 2013, association SOS Racisme-Touche pas à mon pote – syndicat de la magistrature et al.**, n° 332886 et al., inédit au recueil, C.

⁴ Selon la CNIL, la notion de sécurité publique recouvre « l'absence de périls pour la vie, la liberté ou le droit de propriété des personnes » - délibération n° 2009-355 du 11 juin 2009 portant avis sur un projet de décret en Conseil d'État portant création de l'application relative à la prévention des atteintes à la sécurité publique (JO n° 242 du 18 octobre 2009, p. 17383). Au tout premier chapitre du CSI consacré à la sécurité publique, son article L. 111-1 ouvre largement le champ de cette notion « à la défense des institutions et des intérêts nationaux, au respect des lois, au maintien de la paix et de l'ordre publics, à la protection des personnes et des biens ».

⁵ Décret n° 2020-1511 du 2 décembre 2020 (voir l'avis de la CNIL n° 2020-064 du 25 juin 2020 - JO du 4 décembre 2020, texte 143 ; voir **JRCE, 4 janvier 2021, Confédération générale du travail et autres**, n° 447970 et n° 447972, C et **JRCE, 4 janvier 2021, association VIA La voie du peuple et association Fondation service politique**, n°s 447868 et al., C).

⁶ Voir, par exemple, le rapport du référent national de mars 2022 sur « PASP 2020 », I-I.1, pp. 10-11.

⁷ Décret n° 2020-1510 du 2 décembre 2020 modifiant le traitement EASP (voir l'avis de la CNIL n° 2020-066 du 25 juin 2020 - JO du 4 décembre 2020, texte 145). Décret n° 2020-1512 du 2 décembre 2020 modifiant le traitement GIPASP (voir l'avis de la CNIL n° 2020-065 du 25 juin 2020 - JO du 4 décembre 2020, texte 144).

⁸ **CE (10/9), 24 décembre 2021, Ligue des droits de l'homme et autres**, n° 447513 et al., aux tables, B, pour EASP ; **CE (10/9), 24 décembre 2021, Ligue des droits de l'homme et autres**, n° 447515 et al., inédit au recueil, C, pour PASP ; **CE (10/9), 24 décembre 2021, Ligue des droits de l'homme et autres**, n° 447518 et al., inédit au recueil, C, pour GIPASP.

Le Conseil d'État a rejeté les demandes d'annulation des décrets modifiant les traitements PASP et GIPASP, sauf en ce qui concerne la collecte des données relatives aux opinions politiques, aux convictions philosophiques et religieuses ou à une appartenance syndicale, alors même qu'elles ne procèderaient pas d'activités politiques, philosophiques, religieuses ou syndicales. Le Conseil d'État ne s'est pas prononcé sur la légalité interne d'une telle collecte mais il a jugé que l'absence de consultation de la CNIL sur l'extension de la collecte à ces données sensibles entachait d'irrégularité la procédure d'adoption des textes contestés. Il a, donc, enjoint au ministre chargé de l'intérieur de supprimer l'ensemble des données ainsi recueillies dans le traitement qui révèleraient des opinions politiques, des convictions philosophiques et religieuses ou une appartenance syndicale sans procéder d'activités politiques, philosophiques, religieuses ou syndicales.

2.3.2. STRUCTURE ET FONCTIONNEMENT DU PASP

2.3.2.1. ENREGISTREMENT DES FICHES DANS LE PASP

Le PASP, géré par la DGPN, est constitué de fiches « individu » créées par les services locaux du renseignement territorial, qui insèrent directement les données dans le traitement, selon les critères et les méthodes fixés par la documentation élaborée et tenue à jour par la direction nationale du renseignement territorial (**DNRT**).

Les motifs d'enregistrement sont limitativement définis en fonction des menaces qu'entend prévenir le renseignement territorial, selon des thématiques portant sur des champs tels que :

- les manifestations illégales, les entraves aux circulations collectives ou les appels à la violence à l'occasion de rassemblements ;
- les dévoiements de la liberté d'expression, d'opinion ou de religion portant atteinte à l'ordre public, aux droits fondamentaux, à la sécurité ou à l'intégrité des personnes, accompagnés d'agressions, de stigmatisations ou de profanations envers une communauté particulière ;
- les phénomènes liés à la radicalisation ou précurseurs de celle-ci ;
- les violences ou rixes en bandes, souvent liées à l'organisation de circuits économiques illicites ou à des contestations idéologiques de modèles de développement, accompagnés d'affrontements individuels ou collectifs, de dérives comportementales en milieux urbains ou de dégradations à l'occasion de troubles violents sur la voie publique ;

- les menaces aux institutions républicaines, les propos prônant la haine ou la discrimination, la radicalisation ou le prosélytisme virulent, révélant une dangerosité manifeste, accompagnés ou non de velléités de départ à l'étranger en zone de combat ;
- les pressions ayant pour but de créer un état de sujexion ou de déstabilisation de nature à entraîner des exigences financières à caractère exorbitant, des ruptures avec l'environnement d'origine, des atteintes à l'intégrité physique ainsi que l'embrigadement d'enfants ;
- les actes de violence ou de vandalisme lors de manifestations sportives ou les appels à commettre de telles violences sur différents supports, notamment sur les réseaux sociaux ;
- les comportements déviants susceptibles de conduire à des actes violents.

Le service local doit rattacher la fiche « individu », puis chaque nouvel événement concernant la même personne, à l'une des catégories d'enregistrement en vigueur. L'application ne permet pas la création d'une fiche pour une personne ayant moins de 13 ans, la donnée obligatoire de la date de naissance constituant un paramètre de vérification automatique. Cette garantie technique ne fait pas disparaître, pour autant, tout risque que le contenu de la fiche fasse incidemment mention d'un mineur de moins de 13 ans, par exemple pour relater une circonstance ou décrire une fratrie. Alors que la jurisprudence ne s'est pas encore prononcée sur la question, le référent national incline à penser qu'en l'état des textes, ce type de mention est irrégulier. Il a, déjà, fait part au service de cette position, en particulier en examinant le type de données admis au traitement lorsque sont concernées des personnes physiques entretenant ou ayant entretenu des relations directes et non-fortuites avec l'intéressé(e) s'il s'agit d'enfants mineurs de moins de 13 ans.

L'insertion des données fait l'objet d'un double contrôle. D'une part, aucune fiche ne peut être créée directement et sans une validation hiérarchique par les enquêteurs des 104 services locaux prescripteurs du renseignement territorial. D'autre part, chaque fiche nouvelle est vérifiée à l'échelon central de la DNRT qui échange avec le service local si les données ne paraissent pas justifier l'inscription. La fiche est supprimée si les précisions ou compléments fournis par le service local n'apportent pas une telle justification.

Ce contrôle centralisé a été accompli en 2023, au sein de la DNRT, par une équipe comprenant 3 personnes, dont un chef de groupe (elle a été portée à un effectif de 6 personnes en septembre 2024). Cette équipe était, également, chargée du traitement « EASP » et de la « Gestion électronique de la documentation du renseignement territorial » (**GEDRET**).

2.3.2.2. SÉCURITÉ PUBLIQUE OU SÛRETÉ DE L'ÉTAT DANS LE PASP

La DNRT distingue les fiches selon qu'elles concernent des atteintes à la sécurité publique ou des atteintes à la sûreté de l'État selon le critère fixé à l'article R. 236-11 du CSI, qui couvre, pour cette dernière catégorie, les activités susceptibles de porter atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation ou de constituer une menace terroriste. La notion des intérêts fondamentaux de la Nation figure à l'article L. 811-3 du CSI, lequel mentionne, pour ce qui concerne le champ de compétence de la DNRT : les atteintes à l'indépendance nationale, à l'intégrité du territoire ou à la défense nationale (1°) ; la prévention du terrorisme (4°) ; la prévention des atteintes à la forme républicaine des institutions, des actions tendant au maintien ou à la reconstitution de groupement dissous et des violences collectives de nature à porter gravement atteinte à la paix publique (5°) ; et la prévention de la criminalité et de la délinquance organisées (6°).

L'identification des fiches relevant de la sûreté de l'État résulte d'une analyse au cas par cas par le service local, contrôlée par les services centraux de la DNRT. Concrètement, elle ne se traduit pas par le choix d'une thématique ou d'un motif d'enregistrement spécifiques mais par l'apposition dans la fiche d'une **mention explicite « sûreté de l'État »**. Une évolution technique est toujours en attente en vue de permettre un tri automatique des fiches comportant cette mention directement à partir de l'application.

Cette identification conditionne l'exercice des droits des personnes enregistrées dans le traitement, y compris les mineurs, dont le régime est distinct selon que les données intéressent la sécurité publique ou la sûreté de l'État.

Pour les données intéressant la **sûreté de l'État**, le droit d'opposition prévu à l'article 117 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 n'est pas applicable. Les droits d'accès, de rectification et d'effacement des données doivent s'exercer indirectement par l'intermédiaire de la CNIL dans les conditions prévues à l'article 118 de la loi du 6 janvier 1978. Il appartient, ainsi, à la personne concernée de saisir la CNIL, laquelle mène les investigations utiles et fait, le cas échéant, procéder aux modifications nécessaires.

Lorsque la CNIL constate, en accord avec la DNRT, que la communication des données ne met pas en cause les finalités du traitement, la sûreté de l'État, la défense ou la sécurité publique, les données peuvent être communiquées au requérant. Dans le cas contraire, la personne concernée est informée qu'il a été procédé aux vérifications nécessaires.

Pour les données intéressant la **sécurité publique**, le droit d'opposition prévu à l'article 110 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 n'est pas applicable non plus. Pour les droits d'information, d'accès, de rectification, d'effacement et à la limitation, la personne concernée doit saisir directement la direction générale de la police nationale. Le service peut soit faire droit aux demandes de la personne concernée, soit estimer que ces droits doivent faire l'objet de restrictions dans les conditions et pour les motifs prévus à l'article R. 236-19 du CSI (éviter de gêner des enquêtes, des recherches ou des procédures administratives ou judiciaires, éviter de nuire à la prévention ou à la détection d'infractions pénales, aux enquêtes ou aux poursuites en la matière ou à l'exécution de sanctions pénales, éviter de porter atteinte à la sécurité publique ou à la sécurité nationale). La personne concernée est informée de ces restrictions et peut, alors, exercer ses droits auprès de la CNIL, dans les mêmes conditions que celles décrites précédemment pour les données intéressant la sûreté de l'État.

2.3.2.3. ÉPUREMENT AUTOMATIQUE DANS LE PASP

L'application PASP dispose d'une fonctionnalité notable d'**épurement**. En effet, selon les dispositions de l'article R. 236-14 du CSI, les données mentionnées aux articles R. 236-12 et R. 236-13 du même code sont conservées 10 ans pour toute personne majeure. En revanche, elles ne sont conservées que 3 ans pour les personnes mineures, selon les dispositions de l'article R. 236-15 du CSI. Le délai applicable pour les majeurs qui étaient mineurs à la date du dernier événement enregistré les concernant est celui applicable aux mineurs (jeunes majeurs dits « enjambant »). Le traitement PASP supprime automatiquement les données au terme de ces délais réglementaires :

- l'épurement s'effectue automatiquement à partir de la date du dernier événement enregistré dans l'outil, lorsque 3 années se sont écoulées sans événement nouveau pour les mineurs (10 années pour les majeurs) ; la date de l'événement, qui est différente de la date de l'enregistrement dans le traitement PASP et de la date de rédaction de la note, est la date saisie manuellement qui figure dans la note comme étant la date de l'activité de la personne concernée justifiant son inscription au PASP ;

- 6 mois avant la date à laquelle l'épurement automatique doit intervenir, le service territorial ayant enregistré le dernier événement dans la fiche de la personne concernée reçoit une notification dans l'application. Seul un nouvel événement relevé par le service, conformément aux dispositions de l'article R. 236-11 du CSI, permet de reporter l'expiration du délai de conservation de la fiche ;
- au terme de ces 6 mois et sauf nouvel événement, la fiche de la personne concernée est automatiquement effacée du traitement, sans possibilité de revenir en arrière. La personne concernée n'apparaît plus dans le traitement.

2.3.2.4. ACCÈS AU PASP

L'accès au traitement PASP se fait par le portail sécurisé « CHEOPS » réservé aux personnels habilités et qui ouvre également sur plusieurs autres applications de la police nationale, comme le système d'immatriculation des véhicules ou le fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes. Depuis la fin 2020, l'utilisateur habilité se soumet à une authentification « forte » par l'insertion de sa carte professionnelle dans un lecteur de carte, puis par un mot de passe. Chaque action individuelle effectuée dans le traitement PASP est enregistrée pendant 3 ans.

2.4. LE GIPASP

2.4.1. HISTORIQUE DU GIPASP

À la suite de la loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure, la loi n° 2009-971 du 3 août 2009 a institué, au sein du code de la défense nationale, un nouvel article L. 3211-3 définissant les missions de la gendarmerie nationale, au nombre desquelles une « *mission de renseignement et d'information des autorités publiques* ».

Dans son application de cette loi du 3 août 2009, la gendarmerie nationale a entrepris de moderniser son système d'informations, notamment en développant une nouvelle plateforme baptisée « Base de données de sécurité publique » (BDSP) composée de quatre modules. Deux d'entre eux, les modules « Gestion des Sollicitations » (GSI) et « Sécurisation des Interventions et Demandes Particulières de Protection » (SIDPP), à visée opérationnelle, étaient destinés à mieux gérer les interventions des unités de gendarmerie, notamment des brigades territoriales ; les deux autres, les modules « Gestion des Événements d'Ampleur » (GEA) et « Gestion de l'Information et Prévention des Atteintes à la Sécurité Publique » (GIPASP), visaient à améliorer

le traitement du renseignement d'ordre public.

Le traitement GIPASP est le pendant, pour la gendarmerie nationale, du traitement PASP de la police nationale. Il a été institué par le décret n° 2011-340 du 29 mars 2011 (article 6) et les dispositions le gouvernant sont désormais codifiées au CSI (articles R.236-21 à R.236-30). Le décret n° 2017-1216 du 2 août 2017 a précisé ces dispositions, notamment celles de l'article R. 236-26, pour permettre, sans ambiguïté, l'intervention du référent national et de ses adjoints au titre du GIPASP. Son régime a également été réformé par le décret n° 2020-1512 du 2 décembre 2020 pour intégrer les atteintes à la sûreté de l'État et tirer les leçons des contraintes opérationnelles en étendant les catégories de données pouvant être intégrées au traitement et le cercle des personnes concernées.

Le cadre juridique des deux traitements est identique.

2.4.2. STRUCTURE ET FONCTIONNEMENT DU GIPASP

2.4.2.1. ENREGISTREMENT DES FICHES DANS LE GIPASP

Le traitement GIPASP est structuré autour de quatre types de fiches (**FRS**, **FRE**, **FREC** et **FIE**).

Le système est alimenté, en premier lieu, par des **fiches de renseignement simplifié (FRS)** rédigées par les « unités élémentaires », en particulier les brigades territoriales, pour rapporter des informations publiques, c'est-à-dire le renseignement général. Ces fiches, conservées 3 ans, ne peuvent pas contenir de données à caractère personnel, sauf en cas d'atteinte, potentielle ou avérée, à la sécurité publique. Elles peuvent être créées et sont visibles par les quelque 84 000 agents ayant un droit d'accès au GIPASP.

À l'échelon supérieur des groupements de gendarmerie départementale et des bureaux de renseignement des régions de gendarmerie, les cadres du renseignement (chefs des bureaux de renseignement, officiers adjoints du renseignement - OAR - et analystes du renseignement), au nombre de 2 300 environ, exploitent les informations contenues dans les **FRS** et rédigent, s'il y a lieu, des **fiches de renseignement élaboré (FRE)** ou des **fiches de renseignement élaboré confidentielles (FREC)** ainsi que des **fiches entité (FIE)**. Les **FRE** et **FREC** sont conservées 10 ans. Les **FREC** ne sont visibles que des **analystes du renseignement** et de leur hiérarchie (soit environ 4 500 agents), contrairement aux FRE qui sont visibles de toute personne ayant un droit d'accès à la plateforme BDSP.

Les **FIE** se déclinent en cinq catégories :

- les **FIE « personne »** portant sur des individus ayant une activité individuelle ou collective susceptible de porter atteinte à la sécurité publique ou à la sûreté de l’État ;
- les **FIE « organisation »** créées lorsqu’un mouvement ou une organisation est susceptible de porter atteinte à ces mêmes intérêts publics ;
- les **FIE « moyen »**, en lien avec une FIE « personne » ou « organisation », portent, pour l’essentiel, sur l’identification de moyens de déplacement ou de communication ;
- les **FIE « événement »** créées pour tout événement significatif pouvant porter ou ayant porté atteinte à ces mêmes intérêts publics ;
- les **FIE « site »** créées lorsqu’un site est le théâtre d’un trouble à l’ordre public (débit de boisson, établissement religieux, ZAD, par exemple).

Les **FIE** sont systématiquement reliées à une **FRE** ou une **FREC** et ne sont visibles que des analystes du renseignement et de leur hiérarchie. La doctrine d’emploi et le contrôle centralisé insistent sur la liaison à une FIE de toute fiche relative à un mineur, bien que l’application ne contienne pas de fonction imposant ce lien.

L’enregistrement des fiches fait l’objet de contrôles aux différents échelons hiérarchiques.

Les commandants de compagnie ou assimilés exercent un contrôle *a posteriori* des **FRS** et peuvent en demander la suppression aux analystes du renseignement du groupement. Ces derniers contrôlent à leur tour la conformité des FRS et procèdent, le cas échéant, à leur suppression.

Les **FRE** et **FREC** ne sont enregistrées dans le traitement qu’après validation hiérarchique.

Les bureaux de renseignement des régions examinent la production des cellules de renseignement départementales et effectuent, à leur tour, un contrôle et une synthèse des fiches créées.

Au sein de la direction générale de la gendarmerie nationale, qui est le gestionnaire du traitement, le bureau du système des opérations et du renseignement (BSOR), placé pour emploi auprès de la sous-direction de l’anticipation opérationnelle (SDAO) au sein de la direction des opérations et de l’emploi (DOE), assure le contrôle des données nominatives enregistrées.

Le BSOR vérifie la conformité aux dispositions applicables de l'ensemble des FIE et des FRE ou FREC qui leur sont associées. Par ailleurs, le BSOR réalise des audits qui l'amènent à contrôler le contenu du traitement, soit aléatoirement par sondage, soit en ciblant un thème particulier. Un contrôle de la régularité des enregistrements inclus au GIPASP est, également, réalisé à l'occasion des enquêtes administratives menées par le service national des enquêtes administratives de sécurité (SNEAS) à partir du traitement GIPASP.

En amont, le BSOR diffuse, à l'attention des utilisateurs élémentaires et des analystes du renseignement, des guides méthodologiques et des fiches pédagogiques afin de favoriser l'harmonisation des pratiques et le respect des dispositions réglementaires régissant le traitement GIPASP. Une formation initiale est obligatoirement suivie par tous les utilisateurs. Une certification « BDSP-RENS » est délivrée aux militaires qui suivent les stages « analystes renseignement » et « cadres du renseignement ».

Le BSOR compte 11 militaires.

Enfin, le bureau de l'audit de la protection et la gouvernance des données (BAPGD), succédant au BCEF, a été créé au sein de l'inspection générale de la gendarmerie nationale pour s'assurer de l'utilisation conforme des traitements de données personnelles, dont le GIPASP.

2.4.2.2. SÉCURITÉ PUBLIQUE OU SÛRETÉ DE L'ÉTAT DANS LE GIPASP

Le service rappelle que la sûreté de l'État est entendue comme « la prévention des activités susceptibles de porter atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation ou de constituer une menace terroriste portant atteinte à ces mêmes intérêts ».

Les fiches relatives à la sûreté de l'État doivent faire systématiquement l'objet d'un marqueur spécifique (mot-clef : « sûreté de l'État »). Les différents échelons en charge du contrôle des fiches doivent veiller à la bonne utilisation de ce mot-clef et procéder aux rectifications nécessaires en cas de besoin.

Cette identification conditionne l'exercice des droits des personnes enregistrées dans le traitement, y compris les mineurs, dont le régime est distinct selon que les données intéressent la sécurité publique ou la sûreté de l'État, dans les mêmes conditions et selon les mêmes modalités que celles prévues pour le traitement PASP (voir le 2.3.2.2 plus haut). Les droits des personnes s'exercent pour le GIPASP auprès de la direction générale de la gendarmerie nationale.

2.4.2.3. ÉPUREMENT AUTOMATIQUE DANS LE GIPASP

Le traitement GIPASP est actuellement exploité sous une version applicative dite « RENS V2 » déployée depuis le 1^{er} février 2021. Dorénavant, celle-ci conditionne systématiquement la création d'une FIE à l'enregistrement préalable d'une date d'événement, apportant ainsi une réponse satisfaisante aux observations antérieures du référent national et toutes les FIE de mineurs générées sous la version précédente ont été reprises manuellement pour faire apparaître la date de l'événement, qui est généralement antérieure à la date de création de la FIE. Grâce à une liste de mots-clés thématiques, dits « *tags* », le motif d'enregistrement au traitement apparaît pour les FRE/FREC liées à la FIE. Des droits de modification, pour correction ou mise à jour, sont ouverts uniquement pour les personnels ayant des prérogatives de contrôle hiérarchique ou de contrôle de légalité. Les actions de modification d'une fiche après son enregistrement initial sont tracées dans l'application mais il est impossible de consulter ou de reconstituer *a posteriori* la ou les données supprimées (donc potentiellement irrégulières).

En février 2023, une évolution de cette version, à effet rétroactif sur tous les enregistrements figurant au traitement, ajoute automatiquement une date de suppression pour toutes les fiches dont l'acteur est un mineur. Lorsque l'utilisateur passe le pointeur sur la date de l'événement, un encart apparaît automatiquement avec la date de la suppression automatique à l'issue du délai de 3 ans. En conséquence et sauf nouvel événement, la fiche d'un mineur devenu majeur (« majeur enjambant ») sera effacée automatiquement du traitement et non plus par un suivi humain par les militaires du BSOR comme antérieurement.

2.4.2.4. ACCÈS AU GIPASP

L'accès au traitement GIPASP se fait par le portail sécurisé « BDSP » réservé aux personnels habilités et qui ouvre également sur plusieurs autres applications de la gendarmerie nationale, comme le module de « Gestion des Sollicitations et des Interventions (GSI) » et le module de « Sécurisation des Interventions et des Demandes de Protection (SIDPP) ». Depuis le 1^{er} décembre 2022, l'utilisateur habilité se soumet à une authentification « forte » par l'insertion de sa carte professionnelle dans un lecteur de carte, puis par un mot de passe. Les actions individuelles effectuées dans le traitement GIPASP, dont chaque consultation, sont enregistrées pendant 3 ans (art. R.236-17 du CSI).

3. LE RÉFÉRENT NATIONAL

3.1. UNE MISSION COMMUNE POUR LES DEUX TRAITEMENTS PASP ET GIPASP

3.1.1. UN RÔLE DE GARANT DES DROITS DES MINEURS

Le décret n° 2010-1540 du 13 décembre 2010 a complété le décret n° 2009-1249 du 16 octobre 2009 portant création du PASP pour créer une fonction de « référent national », spécifiquement dédiée au suivi des mineurs présents au traitement.

Ce référent national, membre du Conseil d'État, concourt, par ses recommandations au responsable de chacun des deux traitements, au respect des garanties accordées aux mineurs. Il est assisté d'adjoints, membres du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, auxquels il peut donner délégation. Le référent national et ses adjoints sont désignés par arrêté du vice-président du Conseil d'État (CSI, article R. 236-15 pour le PASP et articles R. 236-26-I-2° pour le GIPASP). Le référent national s'assure de l'effacement, au terme du délai de 3 ans, des données concernant les mineurs.

Le groupe des référents a pour objectif d'être l'interlocuteur de référence du service, lui apportant son concours juridique pour l'amélioration continue des pratiques du gestionnaire du traitement à l'égard des mineurs en vue de la mise en œuvre rigoureuse de la règle de droit. Naturellement, les contraintes de l'efficacité opérationnelle du renseignement territorial, confronté à des menaces en permanente évolution, ne peuvent pas être ignorées.

3.1.2. UN CONTRÔLE ANNUEL EFFECTUÉ PAR ÉCHANTILLONNAGE

Tous les 12 mois à compter de l'enregistrement des données et lorsque le mineur atteint l'âge de la majorité, le référent national examine si, compte tenu de la nature, de la gravité et de l'ancienneté des faits, la conservation des données est justifiée. Lorsqu'il constate une méconnaissance des règles applicables à la conservation des données relatives aux mineurs, il en avise le responsable du traitement. Le référent national établit chaque année un rapport public.

Le groupe des référents assure collégialement cette mission par des campagnes annuelles de vérification sur place et sur pièces. Ce travail, qui comporte notamment, pour chaque traitement, trois demi-journées de présence dans les locaux du gestionnaire, est réalisé à partir de sondages effectués sur des échantillons représentatifs.

Ces échantillons sont créés par le seul groupe des référents, à partir de critères transparents permettant de constituer des ensembles de mineurs représentatifs des principaux enjeux déterminés pour chaque campagne. Chacun des membres du groupe est spécialement autorisé à accéder aux données enregistrées au traitement (article R. 236-16-I-4° du CSI pour le PASP et son article R. 236-26-I-2° pour le GIPASP). Pendant cette phase, des échanges oraux constants avec le service permettent d'obtenir les clarifications et précisions nécessaires et de redresser immédiatement des situations patentées. Ensuite, après délibération collégiale, les propositions préliminaires du groupe des référents, écrites et motivées, sont transmises au service, qui instruit chacune des situations signalées par le groupe des référents pour lesquelles celui-ci estime, d'une manière à ce stade provisoire, qu'une évolution devrait être envisagée. Après ces examens individuels, le service fait part au groupe des référents, par écrit, de sa position motivée sur les évolutions proposées. Le groupe des référents évalue collégialement ces premières réponses. Une réunion de convergence est, ensuite, tenue entre le groupe des référents et le service pour chercher à réduire, par un dialogue direct, le champ des appréciations qui restent différentes. Si nécessaire, le service procède à des vérifications complémentaires en fonction de ces derniers échanges⁹.

3.1.3. LA PUBLICATION DU RAPPORT ANNUEL

À la fin de ses travaux, à l'issue de tous les échanges tenus avec le service, le groupe des référents débat collégialement des préconisations qui pourraient être faites au service, avant que les préconisations finales ne soient définitivement arrêtées par le référent national et présentées dans son rapport public annuel qui est systématiquement mis en ligne¹⁰. Les rapports portant sur l'état du GIPASP et du PASP dans leur état pour 2023 sont respectivement les **huitième** et les **septième** rapports annuels publiés depuis mars 2017.

⁹ Sur la mise en place de cette méthode, voir le rapport du référent national sur « PASP 2020 » (introduction).

¹⁰ Le référent national a, sur ce point, eu connaissance d'un rapport intitulé "*Interconnexions, rapprochements, croisements : les dangers des nouveaux outils de la surveillance d'État*" du 29 juin 2021, établi sous la supervision de Mme la professeure Charlotte Girard et sous les deux timbres de EUCLID et du Syndicat de la magistrature, qui mentionne, de manière erronée que « *Un « référent national », membre du Conseil d'État, mentionné aux articles R. 236-15 et R. 236-26 (I, 2°) pour le GIPASP, est chargé d'adresser des recommandations aux responsables des fichiers PASP et GIPASP et de produire un rapport annuel. Il dispose pour cela d'un accès direct aux données contenues dans les fichiers concernés. En violation de l'article R. 236-15, ce référent national n'a publié qu'un seul rapport relatif aux fichiers PASP et GIPASP, en 2017* ». Cette affirmation est parfaitement démentie par la simple consultation de la page : <https://mobile.interieur.gouv.fr/Publications/Securite-interieure/Prevention-des-atteintes-a-la-securite-publique-traitement-des-donnees-personnelles-des-mineurs>. Dans ces conditions, par courriel du 17 juillet 2023, le référent national a demandé à Mme Charlotte Girard de prendre toute mesures utiles pour effacer cette indication erronée dans le rapport susmentionné.

3.1.4. DES MISSIONS DIFFÉRENTES DE CELLES INCOMBANT À LA CNIL

Depuis 2017, le référent national a entendu exercer sa mission par un dialogue direct et confiant avec le service pour assurer la protection effective des droits des mineurs, parfois très jeunes, présents dans le traitement. Il s'agit ainsi d'une démarche différente de celle de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), régulateur de la protection des données à caractère personnel, à laquelle le directeur général de la police nationale et le directeur général de la gendarmerie nationale doivent, respectivement, présenter un rapport annuel sur les activités mises en œuvre par le service pour la vérification, la mise à jour et l'effacement des données enregistrées, notamment celles relatives aux mineurs, en indiquant les procédures suivies pour que ces données soient en permanence exactes, pertinentes et non-excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont collectées (article R. 236-20 du CSI pour le PASP et son article R. 236-30 pour le GIPASP).

3.2. UNE GRILLE COMMUNE AUX DEUX TRAITEMENTS PASP ET GIPASP POUR LES PRÉCONISATIONS DU RÉFÉRENT NATIONAL

Depuis l'origine de ses travaux, le référent national classe ses préconisations selon la même grille d'intensité croissante :

- « bon pour rester dans le traitement » (**BPRT**), lorsque l'analyse du service est apparue exacte et justifiée. Cette préconisation peut être assortie d'une demande de clarification ou de précision dans la rédaction de la note ou de vérification d'une circonstance de fait ;
- « présence justifiée au fichier mais sortie anticipée possible » (**PJSAP**), lorsqu'il y a matière à hésitation ou qu'une question de principe est posée, cependant sans interrogation sur le principe de l'enregistrement initial du mineur au traitement. En revanche, peut être discutée l'opportunité de l'y maintenir jusqu'au terme des trois ans, compte tenu de la nature, de la gravité et, éventuellement, de l'ancienneté des faits ayant justifié l'entrée au traitement, comme l'article R. 236-15 du CSI ou, par renvoi, son article R. 236-26 invitent le référent national à le proposer. Dans ce cas, il est suggéré au service d'examiner à nouveau la situation individuelle qui lui est signalée en appréciant la possibilité d'une sortie du traitement ;

- « présence justifiée au fichier mais sortie anticipée souhaitable » (**PJSAS**), lorsque la situation individuelle est telle que le référent national adopte un point de vue plus soutenu en faveur d'une sortie du traitement et invite le service à le suivre ;
- « à sortir du traitement » (**AST**) par un effacement immédiat, lorsque l'événement qui a justifié l'enregistrement, au vu de la note établie par le service, ne caractérise pas de manière suffisante une atteinte ou une menace à la sécurité publique ou à la sûreté de l'État ou lorsque la participation personnelle du mineur à l'événement ne ressort pas de la note établie par le service qui ne met pas en évidence une action individuelle nettement imputable au mineur.

Les préconisations PJSAP, PJSAS et AST sont soumises à la dialectique contradictoire présentée plus haut au point 3.1.2.

4. LA CAMPAGNE DE VÉRIFICATION SUR LE GIPASP EN 2023

4.1. QUELLES ONT ÉTÉ LES APPROCHES DE CETTE CAMPAGNE ?

4.1.1. LES AXES DES VÉRIFICATIONS

Le groupe des référents s'est fixé deux objectifs principaux pour sa campagne « GIPASP 2023 ».

Le premier trouve son origine dans le fait que l'année 2023 a été marquée par deux événements qui ont donné lieu à de nombreux débordements, pour l'essentiel en matière de sécurité publique, même si la sûreté de l'Etat a pu également, de manière plus marginale, être mise en cause. D'abord, au premier semestre 2023, le mouvement social contre la réforme des retraites, qui a aussi mobilisé des collégiens et lycéens, y compris dans des zones relevant de la gendarmerie nationale ; puis les violences collectives du 27 juin au 5 juillet 2023 consécutives à la mort de Nahel Merzouk, qui ont enflammé ce qui a été appelé par commodité « les quartiers », ce, très au-delà des grands centres urbains.

Dans ce cadre, la logique d'analyse des flux mise en œuvre depuis plusieurs années, consistant à privilégier l'examen des FIE « personnes » des mineurs entrés au traitement au cours de l'année de la vérification, a été pertinente pour mesurer la prise en compte par le service, dans des situations de forte tension, des recommandations qui lui avaient été adressées au cours de

précédentes campagnes, en ce qui concerne tout particulièrement les phénomènes collectifs.

À cette fin, le rapport précédent mentionnait, en page 48, que : « *La réponse du service du renseignement de la Gendarmerie nationale apportée au choc des émeutes de juin 2023 déclenchées par la mort de Nahel Merzouk constituera, à l'occasion de la prochaine campagne de vérification, un test de [l'] appropriation [de la doctrine sur les mineurs]* ».

Le second objectif s'inscrit dans une démarche de suivi de l'une des conclusions centrales du précédent rapport, tirée de ce que si l'attraction exercée par la catégorie « sûreté de l'Etat (SE) » est compréhensible dans son principe, elle avait parfois conduit, en 2022, à des erreurs de catégorisation. Une fois constaté que les cas les plus problématiques ou, à tout le moins, les plus subtils, de départage entre ce qui concerne la « sécurité publique (SP) » ou la « sûreté de l'Etat (SE) » relevaient, fréquemment, des hypothèses de radicalisation ou des faits d'apologie d'actes terroristes, les FIE « personnes » figurant au traitement en raison de l'un ou l'autre de ces deux motifs ont fait l'objet, pour 2023, d'un examen aussi exhaustif que possible.

4.1.2. LES PRINCIPES GÉNÉRAUX DE L'ÉCHANTILLONNAGE

La méthode arrêtée dès la première campagne ayant porté sur le traitement GIPASP a été maintenue pour celle menée au titre de l'année 2023.

L'impossibilité objective d'un examen exhaustif des situations de tous les mineurs présents dans le traitement implique d'opérer des choix pour parvenir à des résultats significatifs et fiables. Ces choix, décidés exclusivement par le groupe des référents, de manière indépendante et transparente, sont opérés selon des critères non-discriminatoires et, le plus possible, dans une démarche collective exigeante cherchant à éliminer les biais, en vue d'examiner un traitement vivant, avec des « entrées » et des « sorties » quotidiennes et des durées de présence qui, par construction, évoluent mais qu'il faut figer pour une observation à un moment donné.

Le groupe des référents a choisi d'élaborer **six échantillons** isolés à partir de l'état du traitement GIPASP observé **au 31 décembre 2023**, lequel comportait 489 mineurs, outre 451 personnes devenues majeures après leur enregistrement et maintenues au cours de l'année 2023 au titre de la période triennale d'inscription au traitement. Soit un ensemble de **940 FIE « personnes »**, qui correspond à un stock environ trois fois inférieur à celui figurant, à la même date, au sein du fichier PASP.

Le groupe des référents a, par le choix de ces échantillons, conforté la logique matricielle par laquelle il croise, depuis désormais quatre ans, le contrôle des « stocks » et l'analyse des « flux entrants ».

Pour les raisons déjà indiquées, il a été décidé, au titre de la présente campagne, de constituer deux échantillons, **E2** et **E3**, respectivement composés, d'une part, des individus de tous âges enregistrés comme mineurs pour des faits de radicalisation et dont la FIE est classée en « SP » ou en « SE » ; et, d'autre part, des individus de tous âges enregistrés pour des faits d'apologie d'actes terroristes et dont la FIE est, identiquement, classée en « SP » ou en « SE ».

Dans ce même objectif consistant à tester la robustesse des pratiques d'inscription en « SE », le groupe des référents a créé un troisième échantillon, **E4**, constitué des mineurs entrés au traitement au cours de l'année 2023 et dont la FIE porte la mention « sûreté de l'État ».

Cet échantillon **E4** est original en ce que, constitué de flux entrants, il se rattache aussi au second axe stratégique de la vérification au titre de l'année 2023, visant à appréhender au plus près le flux des entrées dans le traitement entre deux campagnes de vérification.

Pour le compléter, le groupe des référents a élaboré trois autres échantillons, constitués :

- pour **E1**, par les mineurs entrés au traitement en 2023 pour une atteinte à la sécurité publique alors qu'ils étaient âgés de 13 et 14 ans,
- pour **E5**, par les mineurs entrés au traitement en 2023 pour une atteinte à la sécurité publique alors qu'ils étaient âgés de 17 ans,
- pour **E6**, par les mineurs entrés au traitement en 2023 pour une atteinte à la sécurité publique alors qu'ils étaient âgés de 15 ou 16 ans.

Prolongeant l'échantillon **E4**, ils autorisent une analyse synchronique exhaustive de la population des mineurs inscrits au traitement depuis les vérifications effectuées au titre de l'année 2022 et permettent d'apprécier la prise en compte des précédentes recommandations du référent national dans les pratiques d'enregistrement suivies par le service.

On relèvera, enfin, que, comme lors des campagnes précédentes, le groupe des référents a été attentif, dans toute la mesure du possible, à éviter les doublons et les recouplements entre les différents échantillons isolés et à privilégier la diversité des situations et des individus étudiés en éliminant les effets de « *grappe* » (groupes de mineurs répertoriés sur une même fiche pour un même événement, tel qu'une même manifestation ou une même rixe).

4.2. QUELLE EST L'AMPLEUR DE LA POPULATION CONCERNÉE ?

4.2.1. LES DONNÉES QUANTITATIVES DANS LA DURÉE

Les effectifs présents au traitement GIPASP connaissent des variations sensibles à raison de mouvements de sens contraires (par exemple, mouvements ondulatoires pour les phénomènes liés à la radicalisation, tendance à la hausse conjoncturellement corrélée aux mouvements revendicatifs des *Gilets jaunes* ou, encore, diminution des revendications sociales pendant la crise sanitaire).

C'est ce phénomène de balancier qui se vérifie indiscutablement au cours de cette campagne, prolongeant en l'amplifiant significativement la tendance observée en 2022, qui marquait le reflux d'une tendance baissière observée depuis 2018.

En effet, au 31 décembre 2022, le nombre d'individus enregistrés comme mineurs et figurant au traitement GIPASP était ainsi de 42 % supérieur à l'étiage constaté au titre de l'année 2021.

Les phénomènes collectifs qui ont marqué le premier semestre 2023 achèvent d'inverser la tendance à la baisse ouverte en 2018, puisqu'au 31 décembre 2023, la population de mineurs enregistrée au traitement représente plus du double de celle qui y figurait un an plus tôt.

Rappelons, à titre historique, que le traitement GIPASP a été déployé en 2011 sans reprise de données antérieures, aucune fiche n'ayant été transférée de l'ancienne application ARAMIS, devenue obsolète et remplacée à partir de 2011 par le système d'information BDSP, mentionné plus haut.

Le GIPASP a connu une montée en puissance progressive. Celle-ci s'est accélérée au cours de l'année 2015, en lien notamment avec des réactions constatées en milieu scolaire lors des hommages aux victimes des attentats des 7 janvier et 13 novembre de cette année, à l'issue de laquelle le nombre de mineurs présents dans le traitement a atteint le chiffre de 617, soit plus de 3 % des personnes alors enregistrées dans l'application, puis de 1 013 au 31 décembre 2016, soit une proportion stable.

Les premières investigations conduites par le référent national pour son rapport au titre de l'année 2017 l'ont été sur une base qui, photographiée au 1^{er} juillet 2017, recensait 40 474 individus, dont 1 143 mineurs (soit **2,82 %**).

La base sur laquelle s'est effectuée la deuxième campagne d'investigations pour le rapport au titre de l'année 2018, saisie au 31 décembre 2018, comportait 824 mineurs sur un total de 54 604 « fiches entité personne » (soit **1,50 %**).

La troisième campagne, conduite au titre de l'année 2019, a été réalisée sur une photographie au 13 mars 2020 (470 mineurs) avant d'être actualisée le 3 septembre 2020 (323 mineurs), consolidant le ratio existant au 31 décembre 2019 (564 mineurs sur 63 762 « fiches entité personne », soit **0,88 %**).

Le rapport au titre de l'année 2020 portait quant à lui sur des vérifications effectuées sur un état du traitement constitué au 27 avril 2021, qui intégrait les mineurs entrés depuis le 31 décembre 2020 (114 individus). Il comportait 340 mineurs (342 au 31 décembre 2020) ainsi que 442 individus enregistrés comme mineurs mais devenus majeurs au 27 avril 2021, soit un total de 784 individus entrant dans le champ de compétence du référent national. A la date de l'état du traitement vérifié, celui-ci comportait 69 207 FIE, ce qui signifie que la décrue du ratio des mineurs au traitement s'est poursuivie pour s'établir à **0,49 %**. En quatre ans, il avait donc été divisé par six.

La cinquième campagne de contrôle a vérifié la persistance de cette tendance. Elle a été conduite sur un traitement photographié le 5 juillet 2022, intégrant l'entrée au fichier de 130 mineurs et le basculement dans la majorité de 34 mineurs depuis le 31 décembre 2021, date à laquelle il ne comportait que 188 mineurs ainsi que 169 individus enregistrés comme mineurs et devenus majeurs au cours de l'année 2021. Il s'agit d'un étiage, le nombre de mineurs présents au traitement ayant été presque divisé par deux entre le 31 janvier 2020 et le 31 janvier 2021.

Les facteurs d'une telle baisse ont été étudiés dans le rapport pour l'année 2020, auquel il est renvoyé.

Les vérifications conduites au titre de la sixième campagne, soit au titre de l'année 2022, ont infléchi cette tendance baissière observée quatre années durant, puisque le traitement comportait, au 31 décembre 2022, 224 mineurs et 283 individus enregistrés comme mineurs ayant eu 18 ans au cours de l'année écoulée, soit un ensemble de 507 individus. Il s'agissait alors d'une hausse du stock de 42 % par rapport à l'année 2021. Parallèlement, le ratio des mineurs au traitement (**0,70 %**) était peu ou prou comparable à celui de l'année 2019.

La hausse s'expliquait alors, en partie, par une certaine élasticité entre la délinquance des mineurs et l'intensité de la vie sociale, fortement atténuée par la crise due au Covid, revenue à la normale en 2022.

2023 marque une rupture par l'ampleur de la hausse de la population-cible : le nombre d'individus enregistrés comme mineurs et « enjambant » leur majorité en 2023 passe de 507 à 940, soit une augmentation de 185 %. Plus impressionnant encore, le nombre de mineurs, qui passe de 224 à 489 (selon l'instantané, pris le 7 novembre 2024, de l'état du traitement au 31 décembre 2023, augmente de 218 %. On retrouve ce faisant les populations observées au titre de l'année 2019.

4.2.2.LES DIFFICULTÉS DE MÉTHODE ET LA LEVÉE DES INTERROGATIONS SUR L'APPRÉCIATION QUANTITATIVE

Les vérifications menées sur l'état du traitement pour une année N sont en principe effectuées par le groupe des référents au cours de l'année N+1. Ce décalage s'explique par la nécessité de disposer des éléments sur l'ensemble de l'année N, donc des informations arrêtées au 31 décembre de cette année N.

Cette contrainte pose une difficulté de méthode liée au caractère vivant du traitement, qui connaît au cours d'une année des « entrées » au gré des nouvelles inscriptions mais, aussi et en sens inverse, des « sorties ». Ces sorties sont soit automatiques et résultent de l'expiration de la durée de conservation des données, soit effectuées manuellement par suppression des données à l'initiative du service ou sur recommandation du référent national ou sur demande de la personne concernée ou de la CNIL ou sur décision de la juridiction administrative.

À cette évolution au cours de l'année N de vérification considérée, s'ajoutent les évolutions similaires qui ont pu intervenir entre le 31 décembre de l'année N et, d'une part, la date de N+1 à laquelle le service procède à l'extraction de la base de données dont le groupe des référents va extraire ses échantillons ainsi que, d'autre part, la date postérieure à l'année N à laquelle le groupe des référents examine les fiches sur place et sur pièces et, enfin, la date postérieure à cette année N à laquelle le référent national rend public son rapport.

Aussi, même si le groupe des référents travaille sur un stock arrêté au 31 décembre de l'année N, celui-ci ne constitue qu'une image figée à une date donnée ne permettant pas une prise en compte exhaustive des flux entrants et sortants.

Afin d'éviter cet inconvénient de méthode, il a à nouveau été demandé au service d'enregistrer la base arrêtée au 31 décembre de l'année soumise à vérification, à une date la plus proche possible du 31 décembre et il en est tenu compte dans le choix des échantillons, même si certains mineurs présents dans ces échantillons peuvent avoir été sortis du traitement à la date effective des vérifications, qui est toujours postérieure. Ainsi, environ une dizaine d'individus entrant dans les échantillons constitués pour cette campagne de vérification avaient, en réalité, été déjà sortis du traitement à la date du contrôle.

Depuis le début de l'exercice de sa mission en 2017, le référent national s'est fondé, systématiquement, sur le chiffre de la population de mineurs figurant au traitement pour l'année soumise à vérification (en pratique, pour les derniers rapports, en arrêtant ce chiffre au 31 décembre de cette année) tel qu'il lui est communiqué par le service.

Il avait été pour la première fois constaté, au cours de la campagne 2021, une différence, dans le chiffrage de cette population cible au 31 décembre 2021, entre le chiffre communiqué par le service au référent national et le chiffre communiqué, par ailleurs, à une autorité indépendante de contrôle.

En effet, alors qu'il avait été communiqué à cette autorité indépendante de contrôle le chiffre de 413 mineurs inscrits au traitement au 31 décembre 2021, celui dont il avait été fait état au référent national était de 188 mineurs, étant précisé par ailleurs que 169 mineurs étaient devenus majeurs au cours de l'année écoulée. À supposer que l'écart entre ces données se soit expliqué par la prise en compte de ces « enjambant » de l'année 2021, la différence était encore de 56 individus, soit une proportion non-négligeable de la population considérée.

L'une des hypothèses, alors, envisagée pour expliquer cette différence était que le système applicatif suit son interprétation autonome des requêtes qui lui sont adressées en ne renvoyant pas le chiffre de la population des mineurs figurant au traitement au 31 décembre de l'année considérée mais celui de la population de toutes les personnes enregistrées au traitement alors qu'elles étaient mineures et y figurant à ce même 31 décembre.

Le service a été interrogé sur ce décalage, pour qu'il apporte des éclaircissements sur les causes plausibles de cet écart, lequel n'avait pas été constaté lors des précédentes campagnes de vérification.

Par sa lettre du 16 octobre 2023¹¹, le directeur des opérations et de l'emploi expliquait que la divergence entre le volume des données communiqué au référent national et celui fourni à l'autorité indépendante de contrôle tient à ce que les dates de réalisation de l'extraction sont distinctes.

Au titre de la présente campagne et par lettre du 13 février 2025¹², le chiffre donné au référent national par la SDAO au 31 décembre 2023 est de 940 mineurs - dont 451 mineurs devenus majeurs.

Concomitamment, le rapport d'activité GIPASP rédigé par la DGGN à l'intention de l'autorité indépendante de contrôle pour l'année 2023 mentionne l'enregistrement de 990 FIE mineurs, étant relevé que le chiffre communiqué au groupe des référents consiste en une extraction au 7 novembre 2024.

L'écart à nouveau observé en 2023 entre les chiffres communiqués au référent national et à l'autorité indépendante de contrôle semble bien résulter de la discordance des dates d'extraction, comme le fait valoir le service.

¹¹ GEND/DOE/DE n° 46268 du 16 octobre 2023.

¹² GEND/DOE/DR n° 4111 du 13 février 2025.

4.3. QUELS RÉSULTATS À L'ISSUE DES ÉCHANGES AVEC LE SERVICE POUR LES ÉCHANTILLONS DÉFINIS PAR LE GROUPE DES RÉFÉRENTS ?

Le groupe des référents a étudié **82 situations individuelles** au GIPASP pour 2023, réparties en **six échantillons**, lors de ses deux visites sur place, représentant trois demi-journées de contrôle sur site dans les locaux du BSOR (une journée le lundi 13 janvier 2025 et une demi-journée le mardi 14 janvier 2025). Outre plusieurs échanges préparatoires à la constitution des échantillons et à ces visites, une réunion de convergence a été tenue avec le service le 6 mai 2025.

4.3.1. ÉCHANTILLON « E1 GIPASP » DES MINEURS ÂGÉS DE 13 ET 14 ANS ENREGISTRÉS EN 2023 EN RAISON D'UN RISQUE D'ATTEINTE À LA SÉCURITÉ PUBLIQUE

4.3.1.1. CONSISTANCE DE L'ÉCHANTILLON « E1 GIPASP »

Cet échantillon « E1 GIPASP » comprend 15 mineurs de 13 et 14 ans enregistrés en 2023 pour risque d'atteinte à la sécurité publique : il se compose de 12 mineurs garçons et 3 mineures filles.

Deux tiers des individus y figurant ont pu être examinés, représentant dix mineurs garçons.

9 d'entre eux ont été interpellés dans le cadre des émeutes faisant suite au décès de Nahel Merzouk, le dernier l'ayant été dans le contexte d'affrontements entre bandes de jeunes ultramarins.

4.3.1.2. RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION DE L'ÉCHANTILLON « E1 GIPASP »

Préconisations initiales des référents	10 (100 %)
AST	0 (0 %)
PJSAS	0 (0 %)
PJSAP	0 (0 %)
BPRT	10 (100%)

Préconisations finales des référents	10 (100 %)
AST	0 (0 %)
PJSAS	0 (0 %)
PJSAP	0 (0 %)
BPRT	10 (100%)

4.3.2.ÉCHANTILLON « E2 GIPASP » DES MINEURS DE TOUS ÂGES ENREGISTRÉS POUR RADICALISATION ET DONT LA FIE EST CLASSÉE SP OU SE

4.3.2.1. CONSISTANCE DE L'ÉCHANTILLON « E2 GIPASP »

Cet échantillon « E2 GIPASP » comprend 29 mineurs de tous âges enregistrés pour radicalisation et dont la FIE est indifféremment classée en SP ou en SE : il se compose de 18 jeunes hommes et de 11 jeunes filles. Les enregistrements pour motif de radicalisation sont, traditionnellement, ceux qui font appararaître la plus forte féminisation de l'échantillon.

L'examen a porté sur 65 % de l'échantillon, soit un ensemble de 19 individus, comprenant 13 jeunes hommes et 6 jeunes filles.

On retrouve ici un certains nombre de formats devenus classiques : test de l'institution scolaire concernant le port de tenues cultuelles, souvent le fait de jeunes filles (dont l'on suppose l'instrumentalisation, par exemple, par des membres de la famille, par un partenaire, par une amitié nouée sur les réseaux sociaux ou par l'environnement religieux ; menaces de mort sur enseignants, exprimées directement ou par le truchement des réseaux sociaux ; non-respect des temps mémoriels qu'organise l'institution pour honorer les enseignants victimes de terrorisme (Samuel Paty, Dominique Bernard).

4.3.2.2. RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION DE L'ÉCHANTILLON « E2 GIPASP »

Préconisations initiales des référents	19 (100 %)
AST	1 (5,2 %)
PJSAS	0 (0 %)
PJSAP	2 (10,4 %)
BPRT	16 (84,4 %)
<i>Dont 2 BPRT qualifiés préconisant un basculement de « SE » en « SP »</i>	

Préconisations finales des référents	19 (100 %)
AST	1 (5,2 %)
PJSAS	0 (0 %)
PJSAP	2 (10,4 %)
BPRT	16 (84,4 %)

On notera que les cotations sont ici maintenues par convention, en précisant qu'au stade de la réunion de convergence, le gestionnaire du traitement a décidé d'effacer du GIPASP la FIE notée AST ainsi que les 2 FIE notées PJSAP. Il a également convenu de basculer les deux BPRT qualifiés en SP. De la sorte, **la convergence est totale**.

4.3.3. ÉCHANTILLON « E3 GIPASP » DES MINEURS TOUS ÂGES INSCRITS AU TRAITEMENT À RAISON DE FAITS D'APOLOGIE ET DONT LA FIE EST CLASSÉE EN SP OU EN SE

4.3.3.1. CONSISTANCE DE L'ÉCHANTILLON « E3 GIPASP »

Cet échantillon, constitué des mineurs enregistrés entre leurs 13 ans et leurs 18 ans pour des faits d'apologie d'acte terroriste, dont la FIE est classée en SP ou en SE, se compose de 13 personnes, dont deux jeunes filles.

9 cas ont été examinés, soit près de 70% de l'échantillon. Ils correspondent exclusivement à des jeunes hommes.

Les faits concernés se rattachent pour l'essentiel à des menaces de mort, mobilisant des références religieuses, en milieu scolaire, à l'apologie d'attentats islamistes ou du régime nazi et à des projets d'attentat, aux mobiles souvent flous, contre des établissements scolaires. Pour la première fois, le groupe des référents a pris connaissance de projets d'attentats masculinistes, nourris par un jeune homme se présentant comme un « *incel* ».

4.3.3.2. RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION DE L'ÉCHANTILLON « E3 GIPASP »

Préconisations initiales des référents	9 (100 %)
AST	0 (0 %)
PJSAS	0 (0 %)
PJSAP	1 (11,1 %)
BPRT	8 (88,9 %)

Préconisations finales des référents	9 (100 %)
AST	0 (0 %)
PJSAS	0 (0 %)
PJSAP	0 (0 %)
BPRT	9 (100 %)

La discussion de convergence conduite avec le service, au cours de laquelle ce dernier a fourni des compléments d'information sur le profil ayant initialement fait l'objet d'une préconisation de PJSAP, a conduit le groupe des référents à conclure que cette FIE devait rester au traitement. De la sorte, **la convergence est totale**.

4.3.4.ÉCHANTILLON « E4 GIPASP » DES MINEURS DE TOUS ÂGES ENREGISTRÉS AU TRAITEMENT EN 2023 POUR UN RISQUE D'ATTEINTE À LA SÛRETÉ DE L'ETAT

4.3.4.1. CONSISTANCE DE L'ÉCHANTILLON « E4 GIPASP »

Le groupe étudié se compose de 14 mineurs (13 jeunes hommes et une jeune fille) de tous âges inscrits au traitement en 2023 en raison d'un risque d'atteinte à la sûreté de l'État.

Le groupe des référents a pu examiner la situation de 11 d'entre eux, soit 10 jeunes hommes et une jeune fille.

4.3.4.2. RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION DE L'ÉCHANTILLON « E4 GIPASP »

Préconisations initiales des référents	11 (100 %)
AST	0 (0 %)
PJSAS	0 (0 %)
PJSAP	1 (9,1 %)
BPRT	10 (90,9 %)

Préconisations finales des référents	11 (100 %)
AST	0 (0 %)
PJSAS	0 (0 %)
PJSAP	1 (9,1 %)
BPRT	10 (90,9 %)

Les cotations sont maintenues par convention, précision faite qu'au stade de la réunion de convergence, le gestionnaire du traitement a décidé d'effacer du GIPASP la FIE notée PJSAP, en rejoignant le point de vue du groupe des référents, pour considérer que le cas en question implique seulement une prise en charge de la famille. De la sorte, **la convergence est totale**.

4.3.1.ÉCHANTILLON « E5 GIPASP » DES MINEURS ÂGÉS DE 17 ANS LORS DE LEUR ENREGISTREMENT, EN 2023, DU FAIT D'UN RISQUE D'ATTEINTE À LA SÉCURITÉ PUBLIQUE

4.3.1.1. CONSISTANCE DE L'ÉCHANTILLON « E5 GIPASP »

Cet échantillon « E5 GIPASP » comprend 44 mineurs enregistrés au traitement en 2023 par la création d'une FIE relative à une atteinte à la sécurité publique. Il se compose de 39 jeunes hommes et de 5 jeunes femmes.

L'examen du groupe des référents a porté sur un peu plus de 50 % de cet échantillon, à savoir sur 23 situations individuelles (22 jeunes hommes et 1 jeune fille).

On retrouve ici, de manière prépondérante, des signalement liés aux débordements lors du mouvement social contre la réforme des retraites ainsi que des interpellations lors des émeutes urbaines du début de l'été 2023.

4.3.1.2. RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION DE L'ÉCHANTILLON « E5 GIPASP »

Préconisations initiales des référents	23 (100 %)
AST	0 (0 %)
PJSAS	1 (4,3 %)
PJSAP	2 (8,7 %)
BPRT	20 (87 %)

Préconisations finales des référents	23 (100 %)
AST	0 (0 %)
PJSAS	0 (0 %)
PJSAP	1 (4,3 %)
BPRT	22 (95,7 %)

Les cotations finales sont à nouveau conventionnelles. La réunion de convergence tenue le 6 mai 2025 a conduit à une convergence sur les trois cas discutés. Pour l'un des PJSAP, le gestionnaire a convenu de ce que la caractérisation des faits reprochés au mineur lors des émeutes urbaines était insuffisantes et il a décidé d'effacer la FIE. Pour les deux autres cas, un PJSAP et un PJSAS, les informations complémentaires obtenues des cellules locales de renseignement ont conduit le groupe des référents à valider un maintien au traitement. **De la sorte, la convergence est totale.**

4.3.2.ÉCHANTILLON « E6 GIPASP » DES MINEURS ÂGÉS DE 15 ET 16 ANS LORS DE LEUR ENREGISTREMENT, EN 2023, À RAISON D'UN RISQUE D'ATTEINTE À LA SÉCURITÉ PUBLIQUE.

4.3.2.1. CONSISTANCE DE L'ÉCHANTILLON « E6 GIPASP »

L'échantillon-cible se compose de 28 mineurs, avec une population très masculine (23 jeunes hommes pour 5 jeunes filles). 36 % des FIE de ce groupe ont été contrôlés, soit une population de 7 jeunes hommes et de 3 jeunes femmes.

4.3.2.2. RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION DE L'ÉCHANTILLON « E6 GIPASP »

Préconisations initiales des référents	10 (100 %)
AST	1 (10 %)
PJSAS	0 (0 %)
PJSAP	1 (10 %)
BPRT	8 (80 %)

Préconisations finales des référents	10 (100 %)
AST	1 (10 %)
PJSAS	0 (0 %)
PJSAP	0 (0%)
BPRT	9 (90 %)

Lors de la réunion de convergence, la documentation complémentaire de la FIE cotée PJSAP a conduit le groupe des référents à valider le maintien au traitement. En revanche, pour la préconisation de sortie du traitement, le gestionnaire s'est rallié au point de vue du groupe des référents et a procédé à l'effacement de la FIE concernée. **De la sorte, la convergence, ici encore, est totale.**

4.4. APPROCHE COMPARATIVE

4.4.1. COMPARAISON DES VOLUMES DES SITUATIONS INDIVIDUELLES VÉRIFIÉES

Ainsi qu'il a été dit plus haut, le groupe des référents a pu examiner **82 situations individuelles** au GIPASP pour 2023, réparties en **six échantillons**.

L'augmentation inédite de la population-cible, qui a plus que doublé entre le 31 décembre 2022 et le 31 décembre 2023, s'est logiquement traduite par une diminution du taux de couverture du contrôle, qui n'a pu appréhender que 9 % des cas ; en deçà du taux de l'année précédente mais proche du taux pour 2017, année où le volume de la population des mineurs au traitement était sensiblement comparable à celui de 2023.

Privilégier l'examen des cas entrants apparaît pertinent dans ce contexte, puisqu'alors qu'une partie importante du stock a pu être examinée au cours des précédentes campagnes, ce choix permet d'étudier près d'un nouveau cas sur trois, dans le cadre aléatoire de la méthode par échantillon, ce qui garantit, malgré la hausse des effectifs et les moyens constants du référent national, la robustesse des observations formulées dans le présent rapport.

4.4.2. COMPARAISON DES CONVERGENCES ENTRE LE GROUPE DES RÉFÉRENTS ET LE SERVICE

Sur les 82 situations examinées, les préconisations initiales du groupe des référents portaient :

82 (100 %)	
BPRT	72 (87,9 %)
PJSAP	7 (8,5 %)

PJSAS	1 (1,2 %)
AST	2 (2,4 %)

Les constatations effectuées au titre de l'année 2023 confirment la poursuite de la **baisse du nombre des préconisations AST** par rapport aux précédentes campagnes du référent national. Le groupe des référents considère, au titre de l'année de référence et des recommandations initiales, qu'à peine plus de 2,4 % des mineurs examinés devraient en être sortis (soit 2 sur 82), ce qui représente un nouveau point bas.

Pour mémoire :

1 ^{er} rapport (année 2017)	18, 88 % AST
2 ^{ème} rapport (année 2018)	25 % AST
3 ^{ème} rapport (année 2019)	19,3 % AST
4 ^{ème} rapport (année 2020)	11,3 % AST
5 ^{ème} rapport (année 2021)	7,4 % AST
6 ^{ème} rapport (année 2022)	6,2 % AST
7^{ème} rapport (année 2023)	2,4 % AST

Ce pourcentage signifie que, du point de vue du groupe des référents, **la présence dans le traitement de 97,6 % des jeunes de l'échantillonnage est justifiée**, ce qui permet d'exclure, à date, l'existence d'une tendance au sur-fichage et témoigne, en tendance, d'un alignement croissant du traitement sur un modèle assurant l'effectivité des garanties que confèrent aux mineurs les dispositions de l'article R. 236-25 du CSI.

Cette baisse significative du nombre des AST doit être saluée et paraît trouver son origine dans la formalisation de la doctrine d'emploi, le développement et l'appropriation des bonnes pratiques au sein du service, les échanges lors des vérifications sur place et, peut-être, l'attention apportée aux recommandations précédentes du groupe des référents.

Elle est d'autant plus remarquable que les services de renseignement ont, au cours de l'année 2023, dû faire face à un surcroît d'activité très important du fait des émeutes urbaines et de la participation des jeunes dans le mouvement social des retraites.

Elle doit du reste être corrélée avec la consolidation des BPRT dès le stade de l'examen initial : si 86,2 % des FIE examinées l'an dernier n'appelaient, du fait de leur conformité, aucune discussion de principe ou d'appréciation, c'est 87,9 % des FIE qui relèvent de cette catégorie en 2023¹³.

¹³ Ce, sous réserve toutefois des discussions conduites lorsque les BPRT sont « qualifiés », pour l'essentiel en ce qui concerne la ventilation « SE » ou « SP » d'une FIE, dont le groupe des référents considère par ailleurs qu'elle doit demeurer au traitement.

Enfin, le groupe des référents estimait en première analyse que l'effacement du traitement de tout ou partie de **8 signalements (PJSAS + PJASP)**, dont il considère que la présence est justifiée, pourrait être envisagé à terme assez rapproché, sauf nouvel événement, en raison de la nature, de la gravité limitée et de l'ancienneté des faits ayant justifié ces signalements. Cela représente un peu plus de 9,7 % de l'ensemble des observations, soit peu ou prou le même ratio que lors de la campagne de vérification conduite au titre de l'année précédente.

Pour mémoire :

1^{er} rapport (année 2017)	26,58 % PJSAP
2^{ème} rapport (année 2018)	21 % PJASP et PJSAS
3^{ème} rapport (année 2019)	21 % PJSAP et PJSAS
4^{ème} rapport (année 2020)	12,9 % PJSAP et PJSAS
5^{ème} rapport (année 2021)	13,6 % PJSAP et PJSAS
6^{ème} rapport (année 2022)	7,6 % PJSAP et PJSAS
7^{ème} rapport (année 2023)	9,7 % PJSAP et PJSAS

Ainsi, le ratio AST, PJSAS et PJSAP, soit les cas justifiant que soit conduit un échange contradictoire et, le cas échéant, que soient formulées de nouvelles recommandations, ne représente plus que **12,1 %**. Pour rappel, ce ratio était de 13,8 % au titre de l'année 2022, de 24,2 % au titre de l'année 2019 et de 20,98 % au titre de l'année 2020.

Si ces résultats doivent être regardés comme très satisfaisants, il faut faire également état de nouveaux champs de discussion avec le service, au regard notamment de la pertinence du classement de certains mineurs dans la catégorie des atteintes à la sûreté de l'État, au titre desquels le référent national a pu, par un « BPRT qualifié », inviter le service à basculer certaines FIE dans la catégorie des risques d'atteintes à la sécurité publique.

Pour la deuxième année consécutive, la discussion contradictoire avec le service a conduit à une convergence *in fine* des appréciations sur l'ensemble des FIE cotées AST, PJSAS et PJSAP.

Ce résultat, produit d'ajustements réciproques, démontre la qualité des échanges très approfondis menés entre le groupe des référents et le service ainsi que la pertinence des éléments complémentaires qui ont pu être apportés par le service afin d'éclairer et de compléter l'information du groupe des référents.

Dans le détail, les préconisations de sortie ou de réexamen concernaient initialement 10 FIE, soit 2 AST, 1 PJSAS et 7 PJASP.

Le BSOR a fait droit à l'ensemble des demandes de sortie du traitement, comme il a accepté, après réexamen, l'effacement de trois FIE cotées PJSAP, en se rangeant aux appréciations du groupe des référents, s'agissant de mineurs dont le processus de radicalisation était insuffisamment établi ou de mineurs enregistrés au cours des émeutes de l'été 2023 sans éléments de caractérisation suffisants.

Le groupe des référents a, quant à lui, au vu des informations complémentaires transmises par les cellules de renseignement territorial, notamment sur la judiciarisation de certains comportements, éclairées par les arguments construits présentés par le service, considéré de concert avec le BSOR que quatre des FIE initialement cotées PJSAP, ainsi que la FIE cotée PJSAS, devaient demeurer au traitement.

5. BILAN QUALITATIF DES VÉRIFICATIONS

5.1. LE SERVICE, FORT D'UNE MÉTHODE PERTINENTE DANS L'APPREHENSION DES PHÉNOMÈNES COLLECTIFS, A JUSTEMENT CALIBRÉ SA RÉPONSE OPÉRATIONNELLE AUX MOUVEMENTS INÉDITS INTERVENUS AU COURS DE L'ANNÉE 2023

5.1.1. LA « DOCTRINE MINEURS » ÉTABLIE EN 2023 OFFRE UN CADRE D'ANALYSE ROBUSTE.

Le groupe des référents avait examiné l'an passé les lignes directrices spécifiques aux mineurs établies le 2 août 2023, qui lui avaient été communiquées le 16 octobre 2023 par le directeur des opérations et de l'emploi de la gendarmerie nationale.

Cette « doctrine mineurs », qui s'appuie sur le cadre réglementaire du GIPASP et, notamment, les articles R. 236-15 et s. et 236-21 et s. du code de la sécurité intérieure, constitue une déclinaison particulière des directives globales, portant donc sur tous les publics, qu'il s'agisse des priorités dans la recherche du renseignement ou du contrôle des données intégrées. Elle intègre de manière satisfaisante les observations émises dans les rapports publics du référent national.

Deux des sept fiches de ce *vade-mecum* à destination des analystes de la gendarmerie nationale permettent de situer avec précision le cadre normatif de la réponse opérationnelle à apporter à des débordements collectifs.

La fiche 4 « Les troubles collectifs à l'ordre public lors des faits collectifs (manifestations / violences urbaines) » reprend l'ensemble des préconisations de méthode qui ont pu être formulées par le référent national et valide certaines des appréciations du groupe des référents, par exemple pour l'analyse de la seule présence à une manifestation non-autorisée voire interdite, qui ne saurait constituer, à elle seule, un motif d'enregistrement valable.

La fiche 3 « Comment matérialiser la participation d'un individu à une ASP / ASE » revient sur le degré de caractérisation requis d'un risque d'ASP / ASE ainsi que sur la notion d'événement, en intégrant l'ensemble des recommandations précédemment formulées par le référent national.

5.1.2.CE CADRE A ÉTÉ MIS EN ŒUVRE DE MANIÈRE RAISONNÉE ET PROPORTIONNÉE.

Ce cadre d'emploi a été respecté pour l'enregistrement des mineurs ayant participé, de manière violente, au mouvement social contre la réforme des retraites ou ayant été appréhendés lors des émeutes, consécutives à la mort de Nahel Merzouk, intervenues entre le 27 juin et le 5 juillet 2023.

Ces situations ont été examinées au travers des échantillons E1, E5 et E6 et elles n'ont révélé aucune non-conformité.

S'il est vrai que certaines rédactions peuvent encore être améliorées pour parvenir à un meilleur degré de caractérisation de l'ASP (cas de l'échantillon E1) et que certaines FIE n'ont été validées par le groupe des référents qu'au stade de la réunion de convergence, après que des compléments d'information lui ont été apportés, l'ensemble des cas examinés tend à montrer que la réponse du service de renseignement territorial de la gendarmerie nationale a été bien calibrée et s'est conformée au cadre réglementaire.

5.2. UNE ATTRACTION PERSISTANTE PAR LA CATÉGORIE « SÛRETÉ DE L’ÉTAT » QUI SUPPOSE ENCORE DES RÉGLAGES DOCTRINAUX.

5.2.1 LE NOUVEAU CADRE RÉGLEMENTAIRE PROMEUT UN FICHIER MIXTE.

La réforme réglementaire de décembre 2020 a ajouté aux finalités du traitement celle de recueillir, de conserver et d'analyser les informations concernant des personnes physiques ou morales ainsi que des groupements dont l'activité individuelle ou collective indique qu'elles peuvent porter atteinte à la sûreté de l'État, ce au regard de l'évolution du contexte de mise en œuvre du traitement GIPASP et de l'évolution des missions des services chargés du renseignement territorial, notamment en matière de terrorisme et de suivi de personnes susceptibles de porter atteinte à la sûreté de l'État. Il en résulte que le traitement GIPASP constitue désormais un traitement mixte comportant, à la fois, des données intéressant la sécurité publique et des données intéressant la sûreté de l'État, relevant de régimes juridiques distincts, tout particulièrement pour l'étendue et les conditions d'exercice des droits des personnes concernées.

Ce caractère mixte a été examiné par le groupe des référents dans son rapport pour l'année 2021.

Rappelons ici que, dans son avis du 25 juin 2020 sur le projet de décret autorisant la finalité afférente à la sûreté de l'État, la CNIL estimait indispensable que des mesures soient mises en œuvre afin de permettre de distinguer de manière précise les données ayant vocation à être traitées pour cette finalité. Le ministère de l'intérieur avait, alors, précisé que les informations intéressant la sûreté de l'État seraient clairement identifiées, en fonction de leur motif d'enregistrement et que ces motifs seraient renseignés pour chaque fiche enregistrée dans le traitement.

En vue de se conformer à ce cadre, le gestionnaire du traitement appose sur les FIE dont il estime qu'elles révèlent un risque d'atteinte à la sûreté de l'État un « tag » « sûreté de l'État ». L'apposition de cette mention par le service local, contrôlée par le gestionnaire du traitement, résulte d'une analyse au cas par cas en fonction du comportement de la personne concernée. De fait, toutes les personnes inscrites pour « apologie », « radicalisation » ou « zone de conflits » sont basculées en « sûreté de l'État ». Mais on peut également retrouver des appariements de tags « survivalisme / sûreté de l'État » ou « mouvance d'ultra-gauche / sûreté de l'État ».

Une telle analyse présente l'avantage d'une évaluation personnalisée du comportement de la personne concernée afin d'éviter une automatité en fonction de motifs d'enregistrement préalablement définis, hors le cas de radicalisation religieuse. Elle comporte, en revanche, le risque d'appréciations divergentes en fonction du service local, pour des faits et comportements similaires.

En 2021, la doctrine d'emploi suivie pour le GIPASP rappelait la définition de la notion de la sûreté de l'État par référence à sa définition dans le code de la sécurité intérieure.

Le référent national avait noté, dans son rapport au titre de 2021, qu'elle pourrait être utilement complétée pour déterminer des critères précis ou, au moins, pour présenter des exemples éclairant les conditions de l'ajout de la mention de la sûreté de l'État et procéder à une harmonisation des pratiques.

Le BSOR a mis en œuvre cette recommandation dans la fiche 1 de la « doctrine mineurs » mise à jour le 2 août 2023, qui, après avoir rappelé les définitions utiles, les illustre en répartissant diverses hypothèses dans l'une ou l'autre des deux catégories. Il y est précisé, par ailleurs, qu'en cas de fiche susceptible de relever des deux régimes, le régime « ASE » sera privilégié, instituant de la sorte une attraction par ce régime, au sujet de laquelle le groupe des référents ne forme pas, à ce stade, de remarque particulière.

5.2.2 DES ERREURS PERSISTANTES DE CATÉGORISATION.

Encore faut-il que l'attraction dont on vient de faire état soit fondée, ce qui n'a pas toujours été vérifié, cette année encore, lors de l'examen des FIE portant la mention « SE ».

Il convient, d'abord, d'inviter le service à prêter une attention particulière au bon phasage entre le « tag » porté sur la FRE ou la FREC et le motif d'inscription renseigné sur la FIE. Il a, ainsi, été relevé plusieurs cas, dans l'échantillon E1 notamment, de désalignement entre les mentions portées par ces deux supports. Si le groupe des référents prend note de ce que seule la mention renseignée sur la FIE est opposable, le souci de la cohérence interne du traitement doit conduire à la reprise des profils en cause.

Au-delà de cette question de cohérence formelle, il est ressorti de l'examen conduit sur les échantillons E2, E3 et E4, comme en 2021 et 2022, une tendance au basculement trop systématique de certains profils en « sûreté de l'Etat » quand les faits qui sont reprochés aux intéressés relèvent plus naturellement d'une atteinte à la sécurité publique.

A ce titre, le groupe des référents a retenu, au stade de ses préconisations initiales plusieurs BPRT qualifiés, invitant de la sorte le service à remplacer le tag « sûreté de l'Etat » par le tag « sécurité publique », dans la mesure où, si l'événement à l'origine de l'inscription justifie la présence au traitement, il ne relève cependant pas d'activités susceptibles de porter atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation ni ne constitue une menace terroriste portant atteinte à ces mêmes intérêts.

Ainsi du cas, en échantillon E2, d'une mineure ayant tenté de porter l'abaya en milieu scolaire, alors que ceci relève, au vu des autres données de la FREC appréciées dans leur ensemble, d'un risque avéré à la sécurité publique.

D'une manière plus générale, c'est en matière de radicalisation et d'apologie que la ligne de partage entre « SP » et « SE » est la la plus délicate à déterminer. Il faut, probablement, privilégier ici la méthode du faisceau d'indices, à charge pour l'analyste de le décrire le plus précisément possible, en ayant toujours à l'esprit, s'agissant de populations mineures, que le maniement par des individus très jeunes de certaines références théoriques, politiques, historiques ou religieuses, peut davantage procéder de la provocation, dans un contexte social difficile ou une situation psychologique douloureuse, que de l'adhésion réelle, consciente et sincère à ces mêmes références.

A cet égard, le groupe des référents a trouvé particulièrement pertinent le maniement par l'analyste, dans une FIE de l'échantillon E2, de la grille des indicateurs de basculement dans la radicalisation établie par un groupe de travail interministériel sur la base des travaux du Centre de prévention des dérives sectaires liées à l'Islam. S'il ne s'agit pas de préconiser indistinctement sa systématisation, l'on doit constater qu'elle présente l'avantage incontestable de fournir un cadre analytique solide, de nature à étayer les appréciations de dangerosité portées *in fine* par le service.

Concernant les quatre cas concernés en E1 et E2, le BSOR a accepté la requalification en SP de la totalité des BPRT qualifiés.

Le référent national n'en appelle pas moins de nouveau le service à être attentif à l'identification des données intéressant la sûreté de l'État, lesquelles emportent des conséquences importantes dans les conditions d'exercice des droits des personnes.

En effet, l'ajout de la mention « SE » produit ses effets sur l'ensemble des données contenues dans la fiche et emporte par lui-même l'application du régime restrictif d'exercice des droits à l'ensemble des données, sans possibilité concrète aujourd'hui disponible d'opérer une distinction au sein de la note. Un tel choix conduit ainsi à une restriction plus importante des droits des personnes et donc aussi des mineurs.

La CNIL relevait, à cet égard, la nécessité de mettre en œuvre des marqueurs spécifiques ou un dispositif équivalent, permettant d'identifier les données considérées comme intéressant la sûreté de l'État sur la base de critères précis, de telle sorte que le responsable de traitement, saisi d'une demande d'exercice des droits, puisse n'exclure de sa réponse que ces données mises en évidence à l'avance par application de ces critères.

En l'occurrence, aucun mineur n'a sollicité, au cours de la campagne considérée, l'accès, la rectification ou l'effacement des données le concernant.

5.3. LA PRISE EN COMPTE CONTRASTÉE DE MENACES ÉMERGENTES.

L'examen de la FIE d'une jeune fille de l'échantillon E6 conduit le groupe des référents à certains rappels principiels, s'agissant notamment de la prise en compte des dérives sectaires.

Le gestionnaire a, en effet, enregistré au traitement cette jeune fille, récemment convertie à une confession chrétienne. Si la FREC relève que l'église organisant cette confession place « *la loi de Jésus au-dessus de la loi des hommes* » et que l'intéressée peut porter des jugements sévères sur l'homosexualité ou la religion musulmane, cette FREC n'identifie pas pour autant de facteurs de radicalisation dans la sphère personnelle ou sociale ni ne fait état d'un indice de dangerosité.

La synthèse tend même à montrer que le service cherche surtout à protéger cette jeune fille de l'emprise de cette église et de son fondateur, lequel est à juste titre suivi, au vu de son profil, par les services de renseignement. Mais une telle finalité relève, le cas échéant, de la compétence de la MIVILUDES et non de celle du GIPASP.

La FIE a été considérée comme AST et le BSOR a convenu de sa sortie effective du traitement.

Le groupe des référents a en revanche jugé adéquat l'enregistrement au traitement d'un jeune homme signalé en 2022 via la plateforme PHAROS pour avoir posté, sur un forum de jeux vidéo, un message annonçant qu'il souhaitait commettre un attentat de célibataire involontaire. Il s'agit de la première occurrence repérée par le groupe des référents du phénomène émergent des *incel* (*Involuntary Celibate*).

La DGSI, qui gère le haut du spectre en matière de renseignement anti-terroriste, estime que cette tendance fait partie des menaces montantes dans la sphère de la radicalité violente. Elle touche surtout des individus très jeunes, souvent mineurs. L'attaque au couteau menée par un élève du lycée Notre-Dame-de-Toutes-Aides de Nantes, le 24 avril 2025, dans laquelle une élève de 15 ans a trouvé la mort, comporte ainsi, selon des sources policières, une dimension « *incel* », même si elle n'est pas exclusive. Plus récemment encore, l'édition du Monde du 3 juillet 2025 fait état de la première mise en examen en France en raison d'un projet d'attentat d'inspiration exclusivement masculiniste, formé en l'espèce par un lycéen de Saint-Etienne.

Le service a ici efficacement anticipé une menace émergente, procédant en partie de l'idéologie d'extrême-droite mais en voie d'autonomisation.

6 RECOMMANDATIONS DU RÉFÉRENT NATIONAL AU RESPONSABLE DU TRAITEMENT À L'ISSUE DES VÉRIFICATIONS MENÉES SUR LES MINEURS ENREGISTRÉS AU GIPASP DANS SON ÉTAT EN 2023

Le dialogue entre le groupe des référents et le service a permis cette année, pour la deuxième fois, **une convergence sur l'ensemble des cas soumis à la discussion**, soit par l'appréciation révisée du service à partir des premières observations écrites du groupe des référents formulées à l'issue des vérifications, soit par l'appréciation révisée du groupe des référents en fonction des compléments ou des mises à jour apportés par le service après ces observations.

Le référent national constate, également, en réponse à ses recommandations formulées en 2021 et 2022, que lorsque le service a apporté les précisions permettant de lever ses réserves initiales, la rédaction de la note est désormais systématiquement reprise en conséquence.

Le présent rapport ne comporte donc aucune recommandation individuelle.

Au plan de la méthode, il est également relevé que les recommandations figurant dans le rapport 2021 ont été utilement formalisées par la « doctrine mineurs » adoptée par le service le 2 août 2023.

À ce stade, comme en 2022, l'enjeu demeure donc celui d'une bonne appropriation de cette doctrine par les bureaux locaux du renseignement territorial.

Les observations émises au titre de l'année 2022 indiquaient, à cet égard, que les points de vigilance portaient tout particulièrement :

- a) sur la ventilation entre ASE et ASP, notamment dans les cas de suspicion de radicalisation ;
- b) sur la consolidation des FIE résultant notamment de phénomènes collectifs par l'exploitation *ex-post* des suites judiciaires ;
- c) sur le calibrage et l'adaptation de la réponse à apporter aux menaces émergentes.

Les échanges avec le BSOR ont fait ressortir que la publication, sur le site du ministère de l'intérieur, du rapport annuel du référent national, est l'occasion de rappels à l'intention des analystes territoriaux effectués grâce à la diffusion de notes expresses de la SDAO.

Ce rapport est ainsi devenu, édition après édition, un support de méthode, dont le groupe des référents espère que la parution annuelle depuis 2017¹⁴ contribue utilement à l'amélioration opérationnelle et à la conformité réglementaire du GIPASP.

Le référent national formule par ailleurs les **demandes** suivantes :

- d) communication au référent national du rapport annuel, prévu à l'article R. 236-30 du code de la sécurité intérieure, qui est adressé à la CNIL par le gestionnaire du traitement ;
- e) communication au référent national d'un état du nombre des mineurs et des individus initialement enregistrés comme mineurs figurant au traitement GIPASP au 1^{er} janvier et au 31 décembre 2024.
- f) aux fins de lever tout doute sur les divergences des chiffres fournis à la CNIL, il est également demandé de fournir un état du traitement au 31 décembre 2025, avec extraction à cette même date.

¹⁴ Le référent national a, sur ce point, eu connaissance d'un rapport intitulé "Interconnexions, rapprochements, croisements : les dangers des nouveaux outils de la surveillance d'État" du 29 juin 2021, été établi sous la supervision de Mme la professeure Charlotte Girard et sous les deux timbres de EUCLID et du Syndicat de la magistrature, qui mentionne, de manière erronée que « Un « référent national », membre du Conseil d'État, mentionné aux articles R. 236-15 et R. 236-26 (I, 2°) pour le GIPASP, est chargé d'adresser des recommandations aux responsables des fichiers PASP et GIPASP et de produire un rapport annuel. Il dispose pour cela d'un accès direct aux données contenues dans les fichiers concernés. En violation de l'article R. 236-15, ce référent national n'a publié qu'un seul rapport relatif aux fichiers PASP et GIPASP, en 2017 ». Cette affirmation est en effet parfaitement démentie par une simple consultation de la page : <https://mobile.interieur.gouv.fr/Publications/Securite-interieure/Prevention-des-atteintes-a-la-securite-publique-traitement-des-donnees-personnelles-des-mineurs>. Dans ces conditions, par courriel du 17 juillet 2023, le référent national a demandé à Mme Charlotte Girard de prendre toute mesures utiles pour effacer cette indication erronée dans le rapport susmentionné.

7 POUR CONCLURE

Au terme de la campagne de vérification menée en 2025 sur la mise en œuvre, pendant l'année 2023, des garanties prescrites pour les mineurs enregistrés au traitement GIPASP, le référent national et les référents adjoints, une fois encore, se félicitent de la qualité constante du dialogue noué avec les services de la DGGN. Ce dialogue approfondi permet de dégager des lignes d'action pratiques à partir des situations individuelles qui sont discutées.

Ils tiennent à remercier, pour leur accueil et leur disponibilité, tous leurs interlocuteurs qui exercent les responsabilités, les tâches concrètes et les devoirs incomptant au responsable du traitement.

Chaque année, les vérifications sur place et sur pièces ainsi que les échanges avec le service enrichissent la grille d'analyse du groupe des référents, en rendant possible l'adaptation de leurs diligences aux évolutions du contenu du traitement, qui reflètent les évolutions des menaces.

Sur le fond, le référent national souligne l'attention véritable apportée par le service à ses recommandations. En témoigne la confirmation du mouvement de réduction sensible du nombre des divergences d'appréciation *ab initio* ou des conformités imparfaites observées. L'illustre également l'adoption en 2023 de la « doctrine mineurs », parfaitement alignée sur les recommandations formulées par le référent national dans ses rapports publics antérieurs.

Les enjeux appellent au maintien d'une vigilance impartiale sur les conditions d'enregistrement des mineurs et sur la garantie de leurs droits. Ces enjeux sont ceux, opérationnels, de la mutabilité jamais démentie des formes de délinquance et de l'aggravation très sensible de la violence de leurs manifestations ou ceux, juridiques, de l'évolution du cadre réglementaire du traitement qui ouvre au service des outils sensiblement plus puissants.

De manière générale, le groupe des référents forme, à nouveau, le vœu que ses échanges avec le service (pendant et à la suite des vérifications) et ce rapport, destinés à garantir les droits des mineurs, puissent être, de surcroît, directement utiles au gestionnaire du traitement.

*