

RAPPORT PUBLIC DU RÉFÉRENT NATIONAL SUR « FPASP 2021 »

LE TRAITEMENT DE DONNÉES À CARACTÈRE PERSONNEL « PRÉVENTION DES ATTEINTES À LA SÉCURITÉ PUBLIQUE » DE LA POLICE 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

Sylvie MEGRET, présidente, présidente de chambre au tribunal administratif de Versailles, référente adjointe

Anne-Sophie MACH, présidente, présidente de chambre au tribunal administratif de Châlons-en-Champagne, référente adjointe

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

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

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 AUX 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 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	9
2.3.2.3. Épurement automatique dans le PASP	11
2.3.2.4. Accès au PASP	11
2.4. Le GIPASP	12
2.4.1. Historique du GIPASP	12
2.4.2. Structure du GIPASP	12
2.4.2.1. Enregistrement des fiches dans le GIPASP	12
2.4.2.2. Sécurité publique ou sûreté de l'État dans le GIPASP	15
2.4.2.3. Épurement automatique dans le GIPASP	15
	1

2.4.2.4.	Accès au GIPASP	16
3.	LE RÉFÉRENT NATIONAL	16
3.1.	UNE MISSION COMMUNE POUR LES DEUX TRAITEMENTS PASP ET GIPASP	16
3.2.	UNE GRILLE COMMUNE AUX DEUX TRAITEMENTS PASP ET GIPASP POUR LES PRÉCONISATIONS DU RÉFÉRENT NATIONAL	18
4.	LA CAMPAGNE DE VÉRIFICATION SUR LE PASP EN 2021	19
4.1.	QUELLES SONT LES APPROCHES RETENUES POUR CETTE CAMPAGNE ?	19
4.1.1.	Les axes des vérifications	19
4.1.2.	Les principes généraux de l'échantillonnage	19
4.2.	QUELLE EST L'AMPLEUR DE LA POPULATION CONCERNÉE ?	21
4.2.1.	Les données quantitatives dans la durée	21
4.2.2.	Les difficultés de méthode et les interrogations sur l'appréciation quantitative	23
4.3.	QUELS RÉSULTATS À L'ISSUE DES ÉCHANGES AVEC LE SERVICE POUR LES ÉCHANTILLONS DÉFINIS PAR LE GROUPE DES RÉFÉRENTS ?	25
4.3.1.	Échantillon « E1 PASP » des mineurs de 13 ans	25
4.3.1.1.	Consistance de l'échantillon « E1 PASP »	25
4.3.1.2.	Résultats de la vérification de l'échantillon « E1 PASP »	25
4.3.2.	Échantillon « E2 PASP » des mineurs ayant eu 18 ans en 2021	26
4.3.2.1.	Consistance de l'échantillon « E2 PASP »	26
4.3.2.2.	Résultats de la vérification de l'échantillon « E2 PASP »	26
4.3.3.	Échantillon « E3 PASP » des mineurs enregistrés pour plusieurs événements	26
4.3.3.1.	Consistance de l'échantillon « E3 PASP »	26

4.3.3.2.	Résultats de la vérification de l'échantillon « E3 PASP »	27
4.3.4.	Échantillon « E4 PASP » des mineurs enregistrés pour un motif relevant de la sûreté de l'État	27
4.3.4.1.	Consistance de l'échantillon « E4 PASP »	27
4.3.4.2.	Résultats de la vérification de l'échantillon « E4 PASP »	27
4.3.5.	Échantillon « E5 PASP » des mineurs enregistrés pour repli identitaire	28
4.3.5.1.	Consistance de l'échantillon « E5 PASP »	28
4.3.5.2.	Résultats de la vérification de l'échantillon « E5 PASP »	28
4.4.	APPROCHE COMPARATIVE	29
4.4.1.	Comparaison des volumes des situations individuelles vérifiées	29
4.4.2.	Comparaisons des convergences entre le groupe des référents et le service	29
5.	BILAN QUALITATIF DES VÉRIFICATIONS	31
5.1.	Les vérifications menées au titre de l'année 2021 confortent la nécessité de renouveler des préconisations formulées les années antérieures	31
5.1.1.	Les préconisations de sortie et de reexamen démontrent la nécessité de porter une attention accrue au seuil et aux conditions d'enregistrement des mineurs entrant ou maintenus dans le traitement	31
5.1.2.	Certaines insuffisances précédemment relevées par le référent national n'ont pas été pleinement résorbées	34
5.1.2.1.	Sur la définition de l'événement	34
5.1.2.2.	Sur les motifs d'enregistrement	35
5.1.2.3.	Sur les phénomènes collectifs	36
5.2.	Les problématiques nouvelles résultant de la réforme du cadre réglementaire de décembre 2020	37

5.2.1.	L'enregistrement des données d'un mineur afférentes à des faits survenus avant l'âge de ses 13 ans	37
5.2.2.	La question des données intéressant la sûreté de l'Etat	40
6.	RECOMMANDATIONS DU RÉFÉRENT NATIONAL AU RESPONSABLE DU TRAITEMENT À L'ISSUE DES VÉRIFICATIONS MENÉES SUR LES MINEURS ENREGISTRÉS AU PASP DANS SON ÉTAT EN 2021	42
7.	SUITES DONNÉES PAR LE GESTIONNAIRE DU TRAITEMENT AUX RAPPORTS PRÉCÉDENTS DU RÉFÉRENT NATIONAL	44
7.1.	Sur Le rapport au titre de l'année 2019	44
7.1.1.	Recommandations et demandes formulées dans le rapport au titre de l'année 2019	44
7.1.2.	Réponse du service	46
7.2.	Sur le rapport au titre de l'année 2020	48
7.2.1.	Recommandations et demandes formulées au titre de l'année 2020	48
7.2.2.	Réponse du service	49
8.	POUR CONCLURE	51

1. INTRODUCTION

Le vice-président du Conseil d'État désigne le référent national, issu du Conseil d'Etat, et ses cinq adjoints, issus du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, chargés de la mission consacrée aux 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 en vue d'adresser aux responsables des deux traitements des recommandations concourant au respect des garanties accordées aux mineurs et à certains jeunes majeurs, le référent national établit un rapport qui est rendu public 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'Etat le 7 janvier 2020², à la suite de M. Jacky Richard, conseiller d'Etat, qui a remarquablement précisé, en 2017, la consistance de la mission du référent national et conçu la méthode, en les faisant évoluer en fonction des résultats des trois campagnes qu'il a menées. Sur les cinq membres du groupe des référents, trois participent à cette mission depuis 2017, dont l'un depuis les opérations initiales menées en 2016 pour le PASP.

Ce rapport porte sur l'état du PASP en **2021** ayant fait l'objet des vérifications réalisées sur place et sur pièces les 03/10/2022 et 04/10/2022 ainsi que des échanges postérieurs, oraux et écrits, avec la division de la documentation et de la veille technique du service central du renseignement territorial au sein de la direction centrale de la sécurité publique de la direction générale de la police nationale (DDVT/SCRT/DCSP/DGPN). Une composante du PASP relève de la

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

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

sous-direction du renseignement territorial de la préfecture de police de Paris (**SDRT/PP**) compétente pour les départements de Paris, des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne. Il s'agit d'un traitement autonome de petite taille, incluant une population de mineurs peu significative, manifestement peu utilisé par un service qui utilise davantage son traitement autonome « Gestion de la Documentation du Renseignement Territorial » (**GEDRET**), placé hors de la compétence du référent national.

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 impliquées 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 AUX 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 concerner 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 permettant une extension des catégories de données pouvant être intégrées au traitement et du 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 ainsi que 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. En effet, par trois décisions du 24 décembre 2021⁸, le Conseil d'Etat, en chambres réunies, a rejeté les demandes d'annulation du décret modifiant le traitement EASP. Il a rejeté les demandes d'annulation des décrets modifiant les traitements PASP et GIPASP, sauf en ce qui concerne la collecte des

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.

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. Sur ce dernier point, le Conseil d'Etat 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 enjoint au ministre chargé de l'intérieur de supprimer l'ensemble des données ainsi recueillies dans le traitement qui révéleraient 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 DU PASP

2.3.2.1. ENREGISTREMENT DES FICHES DANS LE PASP

Le PASP géré par la DGPN est constitué par des fiches « individu » créées par les services locaux du renseignement territorial, qui insèrent directement les données dans le traitement, selon les critères et les méthodes fixées par la documentation élaborée et tenue à jour par le SCRT.

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 sujétion 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.

L'insertion des données fait l'objet d'un double contrôle. D'une part, la fiche ne peut pas être créée par l'un des enquêteurs de l'un des 104 services locaux prescripteurs du renseignement territorial sans une validation hiérarchique. D'autre part, chaque fiche nouvelle est vérifiée par le SCRT de manière centralisée et donne lieu à un échange avec le service local émetteur si les données ne paraissent pas justifier l'inscription. La fiche est supprimée si les précisions ou compléments fournis par l'émetteur n'apportent pas une telle justification. Ce contrôle centralisé a été accompli en 2021, au sein du SCRT, par une équipe comprenant 6 personnes, dont un chef de groupe. Cette équipe est 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

Le SCRT distingue les fiches relevant des atteintes à la sécurité publique de celles relevant de la sûreté de l'État selon le critère fixé à l'article R. 236-11 du CSI, qui définit les atteintes à la sûreté de l'État en fonction des 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 et renvoie, pour le champ de compétence du SCRT : aux atteintes à l'indépendance nationale, à l'intégrité du territoire ou à la défense nationale (1°) ; à la prévention du terrorisme (4°) ; à 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 à 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 le SCRT. 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 envisagée en vue de permettre de distinguer les fiches dans 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 bien 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 le SCRT, 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. 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 gérée par le SCRT 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 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 la 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 permettant une extension des catégories de données pouvant être intégrées au traitement et du cercle des personnes concernées.

Le cadre juridique des deux traitements est identique.

2.4.2. STRUCTURE 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 84 000 agents, environ, 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 ...).

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 travail de contrôle et de 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. Il 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 d'autres types de fiches, soit aléatoirement par sondage, soit en ciblant un thème particulier. Un contrôle de la régularité des enregistrements présents au GIPASP est, également, réalisé à l'occasion des enquêtes administratives menées par le service national des enquêtes administratives de sécurité (SNEAS) à partir de ce 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 ». Cette définition du périmètre est, donc, liée notamment à la gravité des faits.

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, si besoin, 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)⁹.

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 la souris sur la date de l'événement, un encart apparaît automatiquement avec la date de la suppression automatique à l'issue du délai

⁹ Les droits des personnes s'exercent pour le GIPASP auprès de la direction générale de la gendarmerie nationale.

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 « BDSF » réservé aux personnels habilités et qui ouvre 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. Chaque action individuelle effectuée dans le traitement GIPASP est enregistrée pendant 3 ans.

3. LE RÉFÉRENT NATIONAL

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

Le décret en Conseil d'État 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'Etat, 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'Etat (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. Tous les 12 mois à compter de l'enregistrement des données et lorsque le mineur atteint l'âge de la majorité, il 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, le référent national en avise le responsable du traitement. Le référent national établit chaque année un rapport public.

Le groupe des référents assure collégalement cette mission par des campagnes annuelles de vérification sur place et sur pièces, pendant trois demi-journées par traitement, par 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 les situations patentes. Ensuite, après délibération collégiale, les premières propositions 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 collégalement 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 échanges. Enfin, le groupe des référents débat collégalement des préconisations dont il estime qu'elles devraient être faites au service, avant que ces préconisations finales ne soient définitivement arrêtées par le référent national et rendues publiques¹⁰.

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 de vérification, de mise à jour et d'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).

¹⁰ Sur la mise en place de cette méthode, voir le rapport du référent national sur « PASP 2020 » (introduction).

L'objectif du groupe des référents formé par le référent national et ses référents adjoints est d'être l'interlocuteur de référence contribuant à l'amélioration continue des pratiques du service qui visent, sur le segment particulier des droits des mineurs, au respect rigoureux 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.

3.2. 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 du bien-fondé 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, ainsi que 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, le service est invité à 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 est, aux termes mêmes de la note établie par le service, isolé et ne caractérise pas de manière incontestable et évidente 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 suffisamment imputable au mineur.

Les préconisations PJSAP, PJSAS et AST sont soumises à la dialectique contradictoire présentée plus haut au point 3.1.

4. LA CAMPAGNE DE VÉRIFICATION SUR LE PASP EN 2021

4.1. QUELLES SONT LES APPROCHES RETENUES POUR CETTE CAMPAGNE ?

4.1.1. LES AXES DES VÉRIFICATIONS

Pour faciliter l'appréciation dans le temps, le groupe des référents s'est attaché à maintenir ses axes de vérifications des années précédentes. Il est, ainsi, possible de suivre les principaux motifs d'enregistrement des mineurs pour les différentes formes de violences urbaines (trafics, affrontements entre bandes), les participations violentes à une manifestation ou les risques de radicalisation.

Il s'agit, également, de mesurer la prise en compte des recommandations adressées au service au cours de précédentes campagnes.

De manière originale, cette campagne est la première à faire suite à la réforme réglementaire de décembre 2020 (voir le 2.3.1 plus haut). Il était, donc, utile de porter une attention toute particulière à la finalité de sûreté de l'Etat, ajoutée à celle de prévention des atteintes à la sécurité publique, en examinant tant la compréhension concrète qu'en a eue le service que les modalités pratiques d'identification des données répondant à cette finalité nouvelle dans le traitement. De même, il était intéressant de faire porter les vérifications sur les possibilités dorénavant ouvertes au service pour l'enregistrement de nouvelles catégories de données afférentes aux mineurs ainsi que pour mettre en oeuvre la notion potentiellement ductile de données concernant les personnes physiques entretenant ou ayant entretenu des relations directes et non-fortuites avec la personne principalement observée. Cette catégorie, prévue au II de l'article R. 236-12 du CSI, inclut notamment les « *enfants* », dans un ensemble qui pourrait ne pas devoir être restreint aux mineurs de plus de treize ans.

4.1.2. LES PRINCIPES GÉNÉRAUX DE L'ÉCHANTILLONNAGE

La méthodologie arrêtée dès la première campagne ayant porté sur le traitement PASP a été

maintenue pour le contrôle au titre de l'année 2021. L'impossibilité 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, exempts de 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 cinq échantillons isolés à partir de l'état du traitement PASP observé au 1^{er} septembre 2022, lequel comportait 1 646 mineurs entrant dans le champ de compétence du référent national. Ces échantillons ont été sondés dans le stock des enregistrements existant au 31 décembre 2021, dans le souci de ne pas préempter la campagne de vérification à conduire sur l'état du traitement en 2022.

Le groupe des référents a, par le choix de ces échantillons, conforté les principes méthodologiques dégagés lors de ses précédentes investigations, tout en poursuivant le développement, entamé depuis deux années, d'une logique matricielle par laquelle il croise notamment le contrôle des « stocks » par l'analyse des « flux entrants ».

Le référent national, en plein accord avec les autres membres du groupe des référents, a toujours porté un regard attentif à la borne d'âge basse des mineurs dont il vérifie que l'inscription au PASP est conforme aux droits qui leur sont garantis par l'article R. 236-25 du CSI. L'âge de 13 ans est précoce. Aussi était-il nécessaire que le référent national accordât, cette année encore, une attention toute particulière à cette frange de mineurs, représentatifs d'une population vulnérable, afin de remplir l'une des missions qualitatives explicitement prévues à l'article R. 236-15 du CSI (examen de la nature et de la gravité des faits afin d'apprécier si la conservation des données dans le traitement est justifiée).

Comme les années précédentes, le référent national s'est, également, intéressé à la borne d'âge haute. Les plus âgés des « mineurs », dont il doit également veiller au respect des droits, sont en effet ceux qui ont été inscrits dans le fichier alors qu'ils étaient mineurs et qui sont devenus majeurs entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2021. Ces individus relèvent néanmoins du régime des 3 ans de présence maximum dans le fichier car l'événement qui motive leur présence dans le traitement est intervenu avant leur majorité. Cet échantillon permet de répondre à une autre demande fixée par l'article R. 236-15 du CSI portant sur un examen de la pertinence de la présence dans le fichier des mineurs inscrits qui atteignent l'âge de la majorité. Il permet,

également, de s'assurer que les jeunes devenus majeurs mais dont l'événement qui motive la présence dans le traitement est intervenu avant l'âge de 18 ans, demeurent bien soumis au délai de trois ans. Le référent national accorde une attention particulière à cette population pour laquelle il est compétent, afin de vérifier que le mineur n'est pas privé, du seul fait de la survenance de sa majorité, des garanties existantes lors de son inscription.

Reconduisant un critère mobilisé les deux années précédentes, le groupe des référents a choisi d'ausculter, à nouveau, un échantillon correspondant aux mineurs « tous seuils d'âge » ayant au moins deux enregistrements au PASP, dont le dernier est intervenu antérieurement au 31 décembre 2021. Le choix d'un tel échantillon comportant plusieurs événements présente l'intérêt de vérifier que l'enregistrement d'un nouvel événement n'a pas pour objet ou pour effet de proroger mécaniquement le délai de trois ans, autrement dit qu'il ne s'agit pas de la simple introduction dans le traitement d'un compte-rendu de suivi sans faits nouveaux.

Pour les raisons déjà indiquées (voir le 4.1.1 plus haut), un nouvel échantillon a été constitué pour la première fois cette année afin d'examiner les mineurs enregistrés pour un motif d'atteinte à la sûreté de l'État.

Enfin, le groupe des référents a choisi d'étudier un échantillon destiné à lui permettre d'examiner la manière dont le service appréhende le repli identitaire. Ce sujet a été traité dans les précédents rapports du référent national compte tenu tant du nombre des mineurs concernés que de la difficulté de fixer des critères fins d'enregistrement ou de maintien au traitement, par exemple en fonction des enquêtes administratives postérieures diligentées ou non. Le groupe des référents a, donc, estimé utile d'étudier les flux entrants au cours de l'année civile pour ce motif, en vue de chercher à parvenir à une vision consolidée des pratiques d'enregistrement suivies en la matière par le service.

Enfin, le groupe des référents a veillé à éliminer les effets de « *grappe* » (groupes de mineurs répertoriés sur une même fiche pour des faits commis lors d'un même événement, tel qu'une même manifestation ou une même rixe) en écartant les doublons et les recoupements entre les différents échantillons et en privilégiant la diversité des situations et des individus étudiés.

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

4.2.1. LES DONNÉES QUANTITATIVES DANS LA DURÉE

Les effectifs présents au traitement PASP ont connu des variations sensibles à raison de mouvements de sens contraires dans la période récente (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).

Le traitement, déployé en mai 2014, a été alimenté, à l'origine, par les éléments issus de l'ancienne base de données « Archive de l'Information Générale » (**AIG**), comprenant le « Fichier de Prévention des Atteintes » (**FPA**) et le « Fichier des Dérives urbaines » (**FDU**).

Dans son rapport pour 2015 à la CNIL, le SCRT, gestionnaire principal du traitement PASP, faisait état de 49 014 personnes inscrites au 31 décembre 2015, dont 4 657 mineurs (**9,50 %**). Il indiquait que les 11 084 enregistrements créés en 2015 par reprise des notes d'information figurant dans les anciennes bases de l'AIG, comprenaient **16,62 %** de mineurs. Il a précisé au groupe des référents que ces fiches réinsérées ont fait l'objet, à partir de 2016, d'un contrôle de qualité conduisant à de nombreux effacements.

Ainsi, le SCRT faisait état d'un traitement PASP au 31 octobre 2016 ne portant plus que sur 44 631 personnes, dont 2 148 mineurs (**4,81 %**).

Au 20 novembre 2017, le traitement observé par le groupe des référents rassemblait 43 446 personnes, dont 2 759 mineurs (**6,35 %**).

Puis, le SCRT indiquait que le fichier PASP comportait, au 30 novembre 2018, 46 808 personnes, dont 2 425 mineurs (**5,18 %**).

Le SCRT faisait état d'un traitement PASP comportant au total 58 876 personnes au 31 décembre 2019, dont 54 961 gérés par ce service. Sur ces 54 961 personnes enregistrées par le SCRT, 3 225 étaient des mineurs (**5,87 %**). Si l'on raisonne sur l'ensemble du traitement (SCRT et SDRT/PP), les mineurs représentaient, à cette même date, **5,50 %** de la population enregistrée.

Le SCRT a indiqué que l'ensemble du traitement PASP comportait, au 31 décembre 2020, **61 250** personnes, dont 3 032 mineurs (**4,95 %**).

Dans son rapport à la CNIL pour 2021, le SCRT a mentionné que le traitement PASP, pour la part prédominante géré par ce service, comportait 57 597 personnes au 31 décembre 2021, dont 2 755 mineurs (**4,78%**). Toutefois, dans ses échanges avec le groupe des référents, le service a mentionné une population de 1 359 mineurs au 31 décembre 2021, sensiblement inférieure à celle indiquée à la CNIL. Ces divergences de chiffres incitent à la fixation d'une règle simple, suivie année après année par souci de cohérence et pour faciliter l'évaluation des tendances. Cette

règle devrait permettre la communication à la CNIL et au référent national des mêmes chiffres sur la population présente dans le traitement (dans l'ensemble de ses composantes) au 31 décembre de chaque année civile, avec la précision du nombre de mineurs.

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

Les vérifications menées sur l'état du traitement pour une année N sont 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 l'année N.

Cette contrainte pose une difficulté méthodologique liée au caractère vivant du traitement, qui connaît au cours d'une année des « entrées » au gré des nouvelles inscriptions mais également 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, demande de l'individu concerné ou de la CNIL ou 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 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 à laquelle le groupe des référents examine les fiches sur place et sur pièces et, enfin, la date à laquelle le référent remet 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 est demandé au service d'enregistrer la base arrêtée au 31 décembre de l'année, 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.

Depuis le début de l'exercice de sa mission en 2016, 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.

Au cours de la précédente campagne et au cours de la campagne sur « PASP 2021 », ont été constatées des différences dans le chiffrage de cette population cible au 31 décembre d'une année de vérification donnée (ici au 31 décembre 2021) entre le chiffre communiqué par le service au référent national et le chiffre communiqué par le service à des autorités indépendantes de contrôle.

Lors de la précédente campagne, l'hypothèse envisagée pour expliquer ces différences avait été que le logiciel suivait son interprétation autonome des requêtes qui lui étaient 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. Interrogé sur ces décalages, le service a apporté des éclaircissements sur les causes potentielles tenant essentiellement au décalage dans le temps de l'extraction des données, à la différence de critères renseignés dans l'outil pour la production des statistiques (liés à la présence ou non des jeunes majeurs au sens de l'article R. 236-15 du CSI) et, enfin, aux flux entrants et sortants. Il n'est pas à exclure que, pour ces raisons, des données quantifiées différentes puissent être données par le service à la CNIL et au référent national.

Au regard du décalage important entre les chiffres communiqués, ces éléments semblent ne pouvoir être de nature à expliciter qu'une partie seulement de ce décalage. Cette question demeure essentielle pour 2021 et devra être éclairée cette année encore.

Par souci de cohérence avec la méthode constante retenue par le référent national, le présent rapport au titre de l'année 2021 porte sur les vérifications effectuées sur la population des mineurs figurant sur la base fournie par le service, le 1^{er} septembre 2022, recensant les mineurs objets des vérifications à mener par le groupe des référents et destinée à l'extraction, par le groupe des référents, de ses échantillons à vérifier. Cette base comporte, selon les services concernés, **1 647** individus (1 646 pour la partie du PASP gérée par le SCRT et 1 pour celle relevant de la partie gérée par la SDRT/PP) entrant dans le champ de compétence du référent national, c'est-à-dire bénéficiant du régime des trois ans maximum de présence dans le traitement.

Cependant, ce nombre comporte des mineurs devenus majeurs mais dont l'événement qui motive leur présence dans le fichier est intervenu moins de trois ans avant qu'ils aient atteint l'âge de 18 ans et qui, de ce fait, doivent demeurer dans le traitement pour trois ans seulement, cette

durée enjambant leur 18^{ème} anniversaire.

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 **143 situations individuelles** au PASP pour 2021, réparties en **cinq échantillons**, lors de ses deux visites sur place, représentant, comme l'an passé, trois demi-journées de contrôle sur site dans les locaux du SCRT (une journée entière le 3 octobre 2022, une demi-journée le 4 octobre 2022). Le 29 mars 2023, il a examiné, par ailleurs, la fiche portant sur le mineur figurant dans la partie du traitement géré par la SDRT/PP.

4.3.1. ÉCHANTILLON « E1 PASP » DES MINEURS DE 13 ANS

4.3.1.1. CONSISTANCE DE L'ÉCHANTILLON « E1 PASP »

Cet échantillon « E1 PASP » comprend trois mineurs ayant eu 13 ans en 2021 (hormis les enregistrements pour « repli identitaire » ou « prévention du terrorisme »), inscrits pour un événement datant de 2021.

Il s'agit de trois garçons relevant de la catégorie des violences urbaines.

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

Cet échantillon a été intégralement étudié par le groupe des référents.

Préconisations initiales des référents	3 (100 %)
AST	0 (0 %)
PJSAS	0 (0%)
PJSAP	0 (0 %)
BPRT	3 (100%)

Préconisations finales des référents	3 (100 %)
AST	0 (0 %)
PJSAS	0 (0%)
PJSAP	0 (0 %)
BPRT	3 (100%)

4.3.2. ÉCHANTILLON « E2 PASP » DES MINEURS AYANT EU 18 ANS EN 2021

4.3.2.1. CONSISTANCE DE L'ÉCHANTILLON « E2 PASP »

Cet échantillon « E2 PASP » comprend 109 mineurs, dont 7 jeunes filles, ayant eu 18 ans en 2021 (hormis les enregistrements pour « repli identitaire » ou « prévention du terrorisme »), inscrits pour un événement datant de 2021.

Sur ce total de 109 personnes, 77 relèvent de la catégorie des violences urbaines. 21 ont participé à des manifestations violentes ou sont enregistrées pour participation à des mouvements de militantisme violents. 8 sont enregistrées à raison de comportements individuels violents. 3 sont enregistrées pour leur comportement à l'occasion d'un événement sportif.

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

Sur les 109 individus composant cet échantillon, le groupe des référents a analysé la situation de 50 personnes.

Préconisations initiales des référents	50 (100 %)
AST	2 (4 %)
PJSAS	4 (8 %)
PJSAP	4 (8 %)
BPRT	40 (80%)

Préconisations finales des référents	50 (100 %)
AST	1 (2%)
PJSAS	0 (0%)
PJSAP	0 (0 %)
BPRT	49(98%)

4.3.3. ÉCHANTILLON « E3 PASP » DES MINEURS ENREGISTRÉS POUR PLUSIEURS ÉVÉNEMENTS

4.3.3.1. CONSISTANCE DE L'ÉCHANTILLON « E3 PASP »

Cet échantillon « E3 PASP » comprend 79 mineurs inscrits pour deux événements ou plus antérieurs au 31 décembre 2021 (hormis les enregistrements pour « repli identitaire » ou « prévention du terrorisme »).

L'échantillon initial était composé de 79 individus, dont 76 garçons et 3 jeunes filles.

Ils relèvent, pour 61 d'entre eux, de la catégorie des violences urbaines. 7 sont enregistrés à raison de comportements violents. 6 sont fichés pour avoir participé à des manifestations violentes. 1 est enregistré pour des risques de radicalisation religieuse, 1 pour des faits de racisme et 1 pour des revendications autonomistes.

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

Dans cet échantillon, le groupe des référents a étudié le cas de 53 individus.

Préconisations initiales des référents	53 (100 %)
AST	0 (0 %)
PJSAS	1 (1,88 %)
PJSAP	0 (0 %)
BPRT	52 (98,12 %)

Préconisations finales des référents	53 (100 %)
AST	0 (0%)
PJSAS	0 (0 %)
PJSAP	0 (0 %)
BPRT	53 (100%)

4.3.4. ÉCHANTILLON « E4 PASP » DES MINEURS ENREGISTRÉS POUR UN MOTIF RELEVANT DE LA SÛRETÉ DE L'ÉTAT

4.3.4.1. CONSISTANCE DE L'ÉCHANTILLON « E4 PASP »

Cet échantillon « E4 PASP » comprend 21 mineurs enregistrés pour un motif relevant de la sûreté de l'État (prévention du terrorisme), autres que ceux figurant aux échantillons « E1 PASP » et « E2 PASP ». Sur ces 21 mineurs, 4 figurent également au traitement pour le motif « repli identitaire » et ont été exclus de l'échantillon « E5 PASP ».

L'échantillon se compose uniquement de garçons.

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

Le groupe des référents a examiné les notes portant sur 20 mineurs de cet échantillon.

Préconisations initiales des référents	20 (100 %)
AST	0 (0%)
PJSAS	0 (0 %)
PJSAP	0 (0 %)
BPRT	20 (100%)

Préconisations finales des référents	20 (100 %)
AST	0 (0%)
PJSAS	0 (0 %)
PJSAP	0 (0 %)
BPRT	20 (100%)

4.3.5. ÉCHANTILLON « E5 PASP » DES MINEURS ENREGISTRÉS POUR REPLI IDENTITAIRE

4.3.5.1. CONSISTANCE DE L'ÉCHANTILLON « E5 PASP »

Cet échantillon « E5 PASP » comprend 59 mineurs enregistrés au traitement pour « repli identitaire », autres que ceux figurant dans les autres échantillons.

Cet échantillon de 59 mineurs se répartit entre 17 filles et 42 garçons.

4.3.5.2. RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION DE L'ÉCHANTILLON « E5 PASP »

Le groupe des référents a examiné les notes relatives à 17 des mineurs composant cet échantillon.

Préconisations initiales des référents	17 (100 %)
AST	1 (5,88 %)
PJSAS	0 (0 %)
PJSAP	4 (23,52 %)
BPRT	12 (70,60%)

Préconisations finales des référents	17 (100 %)
AST	1 (5,88 %)
PJSAS	0 (0 %)
PJSAP ¹¹	3 (17,65 %)

11 Deux des trois situations concernent des mineurs pour lesquels le SCRT n'a apporté aucune précision complémentaire sur le principe d'un réexamen ou sur d'éventuels éléments supplémentaires au seul motif que le mineur n'était plus dans le traitement compte tenu de l'expiration du délai de conservation des données. Dans ces conditions, le référent national maintient une préconisation de PJSAP pour ces mineurs, en vue d'un dialogue avec le service sur les principes en cause, indépendamment des situations individuelles des

4.4. APPROCHE COMPARATIVE

4.4.1. COMPARAISON DES VOLUMES DES SITUATIONS INDIVIDUELLES VÉRIFIÉES

Le groupe des référents a pu examiner **143 situations individuelles** au PASP pour 2021, réparties en **cinq échantillons**, en trois demi-journées d'investigation sur place dans les locaux du SCRT. Il faut y ajouter la fiche analysée auprès de la SDRT/PP lors d'une autre demi-journée.

Ce volume est inférieur à celui de la campagne au titre de l'année 2019 (214 cas étudiés). Il est en augmentation par rapport à la campagne de 2020 (121 situations) et est comparable à ceux des campagnes au titre des années 2017 (162 cas) et 2018 (141 cas).

Il correspond, au regard de la période désormais quinquennale de référence, à une poursuite de l'**intensification de la vérification** que traduit le taux des situations étudiées par rapport à la population des mineurs : de 4,18 % en 2016 (90 situations sur 2 148), il est passé à 5,87% en 2017 (162 situations sur 2 759) et 5,81 % en 2018 (141 situations sur 2 425), pour s'établir en 2019 à 6,64% (214 situations sur 3 226) et en 2020 à 7,48 % (121 situations sur 1 617) pour atteindre **8,69%** en 2021 (143 situations sur 1 646). L'amélioration du taux de vérification tient à la diminution de la population des mineurs présents au traitement. Cette diminution procède de différents facteurs exogènes au service et, parmi les facteurs qui lui sont endogènes, des évolutions de doctrine décidées, dont certaines pourraient résulter de ses échanges avec le groupe des référents.

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

Sur les 143 situations examinées, les préconisations initiales du groupe des référents portaient :

	143 (100 %)
BPRT	127 (88,81 %)
PJSAP	8 (5,60 %)
PJSAS	5 (3,50 %)
AST	3 (2,09 %)

seuls mineurs ici concernés.

Les constatations effectuées au titre de l'année 2021 confirment la poursuite de la **baisse du nombre des AST** par rapport aux précédentes campagnes du référent national. Le groupe des référents considère, au titre de l'année de référence et des recommandations intermédiaires, qu'à peine plus de 2 % des mineurs examinés devraient être sortis du traitement, ce qui représente un étiage bas qui n'avait jusqu'alors jamais été atteint.

Pour mémoire :

1 ^{er} rapport (année 2016)	11 % AST
2 ^{ème} rapport (année 2017)	12 % AST
3 ^{ème} rapport (année 2018)	15 % AST
4 ^{ème} rapport (année 2019)	12,1 % AST
5 ^{ème} rapport (année 2020)	3,31 % AST
6^{ème} rapport (année 2021)	2,09 % AST

Ce pourcentage signifie que, du point de vue du groupe des référents, la présence dans le traitement de 97,91 % des jeunes de l'échantillonnage est justifiée, ce qui exclut, à date, l'existence d'une tendance au sur-fichage et témoigne, en tendance, d'un alignement croissant du traitement sur les garanties matérielles que confèrent aux mineurs les dispositions de l'article R. 236-15 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 des bonnes pratiques au sein du service et, peut-être, l'attention apportée aux recommandations précédentes du groupe des référents.

Enfin, le groupe des référents estime que l'effacement du traitement de tout ou partie de **13 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 et de l'ancienneté des faits ayant justifié ces signalements. Cela représente un peu plus de 9 % de l'ensemble des observations, ce qui confirme la tendance observée lors de la précédente campagne d'une fiabilité croissante du traitement.

Pour mémoire :

1 ^{er} rapport (année 2016)	35 % PJSAP ¹²
2 ^{ème} rapport (année 2017)	23 % PJASP et PJSAS
3 ^{ème} rapport (année 2018)	27 % PJSAP et PJSAS
4 ^{ème} rapport (année 2019)	19,6 % PJSAP et PJSAS
5 ^{ème} rapport (année 2020)	9,09 % PJSAP et PJSAS
6^{ème} rapport (année 2021)	9,10 % PJSAP et PJSAS

¹² Cette rubrique regroupait en 2016 les cas correspondant désormais à PJSAP et PJSAS.

Là où 68 individus entraient en 2019 dans le champ de discussion entre le groupe des référents et le gestionnaire sur la pertinence de l'inscription au traitement (soit le total des AST, PJSAS et PJSAP), seuls 16 mineurs sont concernés, en 2021, par cette discussion (contre 15 en 2020), ce qui aboutit à un ratio des cas justifiant que soit conduit un échange contradictoire et, le cas échéant, formulées de nouvelles recommandations, de **11,19 %**.

Sur les 143 situations examinées, et après échange contradictoire avec le service, les préconisations finales du groupe des référents sont les suivantes :

143 (100 %)	
BPRT	138 (95,50 %)
PJSAP	3 (2,10 %)
PJSAS	0 (0 %)
AST	2 (1,40 %)

Ces résultats démontrent une forte convergence du référent national et du gestionnaire du traitement à l'issue des échanges très approfondis entre le groupe des référents et le service, nourris par l'évolution de certaines des appréciations du service ou par les éléments complémentaires qui ont pu être apportés afin d'éclairer et de compléter l'information du groupe des référents. A l'issue des vérifications, des recommandations de sorties ou de réexamen concernent 5 mineurs, soit 3,5 % des mineurs étudiés.

5. BILAN QUALITATIF DES VÉRIFICATIONS

5.1. Les vérifications menées au titre de l'année 2021 confortent la nécessité de renouveler des préconisations formulées les années antérieures

5.1.1. LES PRÉCONISATIONS DE SORTIE ET DE REEXAMEN DEMONTRENT LA NECESSITE DE PORTER UNE ATTENTION ACCRUE AU SEUIL ET AUX CONDITIONS D'ENREGISTREMENT DES MINEURS ENTRANT OU MAINTENUS DANS LE TRAITEMENT

Les **trois cas** de mineur ayant justifié une préconisation initiale de sortie du traitement (AST) présentent chacun une configuration propre.

D'une part, dans l'échantillon « E2 », il s'agit d'une action de militance active par collage d'affiches

dans des circonstances qui n'ont pas été regardées par le groupe des référents, au vu des productions du service figurant au traitement et de ses explications, comme caractérisant une dégradation de biens. Le référent national a eu l'occasion de rappeler que, si certains militantismes actifs, notamment dans le domaine de l'écologie ou de l'altermondialisme, peuvent être de nature à occasionner des troubles à l'ordre public, ils n'atteignent pas nécessairement, par principe, le seuil justifiant une inscription au traitement pour atteinte à la sécurité publique. L'appréciation de ce seuil devrait être menée d'autant plus précisément, par une analyse de chaque situation, lorsque (comme dans le cas analysé) les actions en cause n'ont donné lieu à aucune violence ou dégradation et que les risques d'atteinte à la sécurité publique doivent être conciliés avec l'exercice collectif de la liberté d'expression.

D'autre part, le cas des mineurs qui font l'objet d'une note collective portant sur des actions collectives de violences urbaines, de dégradations urbaines ou de trafics suppose, au-delà de la seule appartenance au groupe ou de la seule présence au moment des faits, une précision explicite sur le rôle et l'implication de chaque mineur (ainsi, dans l'échantillon « E2 », du cas d'un mineur présent lors d'une opération de démantèlement d'un trafic de stupéfiants mais sans élément mentionnant son rôle ou son comportement individuels).

Enfin, un enregistrement n'a pas paru justifié au groupe des référents par l'existence d'un risque avéré d'atteinte à la sécurité publique : il s'agit d'un mineur de l'échantillon « E5 » enregistré au traitement pour le seul fait d'avoir placé sur le mur de sa chambre, à son domicile, le drapeau d'un groupe djihadiste armé localisé. Ce drapeau, ayant appartenu à son père décédé, a été découvert fortuitement à l'occasion d'une intervention au domicile du mineur pour un différend familial et aucun indice d'adhésion à cette idéologie par le mineur ou sa famille n'est mis en avant par le service.

Les **treize** cas (PJSAP et PJSAS) ayant conduit le référent national à préconiser un réexamen par le service concernent des mineurs pour lesquels les circonstances mises en avant caractérisent un comportement susceptible, en principe, de porter atteinte à la sécurité publique ou à la sûreté de l'État. Toutefois, l'absence de précisions sur le mineur ou des facteurs particuliers suscitent un degré de doute suffisant pour inviter à une nouvelle appréciation.

Tel est le cas lorsque les mineurs ont été enregistrés sans mention des circonstances spécifiques de leur identification lors de l'événement incriminé (cas d'un mineur figurant dans l'échantillon « E2 » présenté comme organisateur d'un clip de rap faisant l'apologie de troubles à l'ordre public, sans que cette qualité soit particulièrement exposée) ou qu'ils ont été interpellés à

l'occasion de manifestations, sans mention des causes et des circonstances spécifiques de leur interpellation de nature à permettre un contrôle effectif de la dangerosité du profil du mineur inscrit au traitement (cas de mineurs dans l'échantillon « E2 » ayant été interpellés lors de manifestations revendicatives contre la loi sur la sécurité globale) ou ayant participé à des contestations ayant conduit à des menaces vis-à-vis de tiers sans mention des propos tenus ou de leur nature (telle la présence d'un mineur dans l'échantillon « E2 » lors d'une contestation environnementale sans précision sur la nature des propos et menaces ayant justifié l'enregistrement). De même, pour les phénomènes de bandes, il est nécessaire de caractériser de manière circonstanciée et de dater les faits reprochés pour chaque protagoniste sans se limiter à dresser la liste des noms des mineurs appartenant à la bande ou à décrire leur mode d'action de manière générale (ainsi de l'inscription de mineurs dans l'échantillon « E2 » présents lors d'une altercation violente entre bandes rivales ou lors de dégradations urbaines).

Un autre ensemble porte sur les notes qui, elles-mêmes, sont sans certitude sur la réalité de l'atteinte. Il en est ainsi d'une note dans l'échantillon « E3 » qui présente succinctement les faits reprochés et tend à minimiser les circonstances et les faits de violence ou de celle relative à un mineur présent dans l'échantillon « E5 » concluant à l'inutilité d'un suivi pour radicalisation religieuse.

Une dernière configuration concerne les cas où l'inscription initiale du mineur est justifiée mais appelle une nouvelle évaluation et une actualisation du comportement du mineur, parfois même annoncées dans les conclusions de la note. Ces cas de figure, présents dans l'échantillon « E5 » relatif au repli identitaire, concernent des mineurs ayant été signalés, notamment dans le cadre scolaire ou familial, pour des changements d'attitude, pour des propos tenus ou pour des risques de radicalisation. Alors même que certaines notes soulignent la nécessité d'un suivi ou de la poursuite de l'évaluation, il est apparu que le réexamen de la situation de ces mineurs n'était pas systématique, ce qui ne permettait pas de suivre l'évolution de leur comportement et d'en tirer les conséquences en termes de maintien ou de sortie du traitement.

Le référent national rappelle qu'il lui appartient, en application de l'article R. 236-15 du CSI, d'examiner tous les douze mois à compter de l'enregistrement des données et lorsque le mineur atteint l'âge de la majorité si la nature, la gravité et l'ancienneté des faits justifient la conservation des données dans le traitement. Par ailleurs, la durée de conservation de trois ans après l'intervention du dernier événement est une durée maximale ne faisant pas obstacle à ce que le service procède, de lui-même et avant l'expiration de ce délai, à l'effacement des données

relatives aux mineurs dont l'inscription au traitement n'est plus justifiée. Toutefois, lorsque l'ancienneté des faits devrait justifier une nouvelle évaluation eu égard au motif d'enregistrement, le service semble se refuser désormais à une sortie anticipée avant la durée des trois ans si l'inscription initiale était justifiée. Cette position du service n'est pas convaincante compte tenu de l'approche dynamique résultant des termes de l'article R. 236-15 du CSI.

Par ailleurs, pour permettre un échange sur le principe même de l'enregistrement ou du maintien au traitement, il serait préférable que le service se prononce sur les situations des mineurs, ayant fait l'objet d'une préconisation initiale de réexamen, qui ont été sortis automatiquement du traitement, postérieurement aux vérifications du groupe de référents, à l'expiration du délai de conservation de trois années.

Enfin, le référent rappelle que chaque événement doit correspondre à un risque avéré d'atteinte à la sécurité publique, laquelle doit atteindre un seuil de gravité suffisant pour justifier une inscription au traitement. À cet égard, si le groupe des référents a préconisé le maintien au traitement de certains mineurs figurant dans l'échantillon « E3 », il a néanmoins estimé que l'événement ayant entraîné leur inscription initiale n'avait pas constitué de manière évidente un comportement de nature à porter atteinte à la sécurité publique. Tel a été le cas d'un mineur dont la note décrit un comportement instable et les faits qui lui sont reprochés, sans aucune qualification ni caractérisation d'un risque d'atteinte à la sécurité publique ou à la sûreté de l'État. De même, le groupe des référents, bien conscients des difficultés rencontrées par les forces de l'ordre sur le terrain et des attaques qu'elles y subissent, a toutefois estimé, dans les circonstances concrètes relatées par la note, qu'un certain fait d'outrage vis-à-vis d'un agent de police ne saurait constituer, à lui seul et dans le contexte en cause, un motif d'inscription d'un mineur dans le traitement PASP.

5.1.2. CERTAINES INSUFFISANCES PRÉCEDEMMENT RELEVÉES PAR LE REFERENT NATIONAL N'ONT PAS ÉTÉ PLEINEMENT RÉSORBÉES

5.1.2.1. SUR LA DÉFINITION DE L'ÉVÉNEMENT

Le groupe des référents a observé que, dans la plupart des cas, chaque événement correspondait à une atteinte déterminée à la sécurité publique, y compris dans les hypothèses où un nouvel événement venait s'ajouter dans la fiche du mineur et donnait lieu à la rédaction d'une nouvelle note du service.

Toutefois et comme les années précédentes, le groupe des référents relève que certaines notes ne permettent pas de caractériser l'existence d'un fait ou d'un comportement de nature à justifier

l'inscription initiale dans le traitement ou à justifier la prolongation pour une durée de trois ans dans le traitement.

D'une part, il a été constaté, pour des mineurs enregistrés à raison de plusieurs événements, que la ou les premières notes ne comportaient pas des faits suffisamment précis ou suffisamment caractérisés pour être considérés comme des événements et pour justifier l'inscription du mineur ; seuls un ou plusieurs autres événements ultérieurs ont permis d'admettre la pertinence de l'inscription dans le traitement. Si la présence du mineur dans le traitement est *in fine* admise, cette méthode a conduit à l'enregistrement de mineurs à une date initiale où les éléments à la disposition du service ne l'y autorisaient pas.

D'autre part, le groupe des référents a encore relevé qu'un événement consécutif est parfois créé par l'ajout d'éléments complémentaires ne relevant que du suivi de l'événement initial ou d'une actualisation de ce dernier ou, encore, par l'ajout d'informations ne comportant aucun fait nouveau précis : or une telle note, traitée comme un nouvel événement, déclenche alors sans justification un nouveau délai de trois ans de maintien au fichier.

Le groupe des référents est conscient que l'un des objectifs opérationnels du traitement est de fournir à la chaîne du renseignement le maillon essentiel de l'information de proximité, au contact du terrain, par la réception des signaux faibles ou diffus. Ce qui, on le comprend, suppose une action du service sur la durée, en continuation. De même, il est normal qu'il ne porte pas exclusivement sur des actions de nature ponctuelle mais intègre également des processus continus par nature, à l'instar des situations liées à la radicalisation ou relevant de l'observation du comportement à risque du mineur.

Cependant, la rédaction d'une note par l'adjonction d'un complément rendant compte d'une simple mesure de suivi ou d'une vérification ne doit pas déclencher un nouveau délai de conservation. Lorsque la nouvelle note correspond à un nouvel événement manifestant un risque pour la sécurité publique, il appartient au rédacteur de l'explicitier de manière précise et de mettre en évidence clairement le fait justifiant le déclenchement d'un nouveau délai.

5.1.2.2. SUR LES MOTIFS D'ENREGISTREMENT

La classification des motifs d'enregistrement, remaniée lors de l'évolution du cadre réglementaire du traitement applicable à compter de 2021, a paru robuste et apte à répondre aux différentes atteintes à la sécurité publique et à la sûreté de l'État pouvant émaner de mineurs, même si la frontière entre certains motifs, tels qu'entre le repli identitaire et la prévention du terrorisme, a pu

paraître difficile à distinguer dans certains cas.

Il a été, néanmoins, relevé dans quelques occurrences la nécessité de mieux faire correspondre le motif d'enregistrement aux faits constatés dans la note ou aux conclusions des services. À ce titre, le groupe des référents estime qu'il importe de retenir comme motif d'enregistrement, non le motif initial qui a pu conduire au signalement du mineur mais bien le motif d'inscription décisif résultant de l'évaluation du mineur et des conclusions postérieures auxquelles parvient le service. Tel est, notamment, le cas des mineurs initialement signalés pour des faits de risque de radicalisation religieuse pour lesquels ce risque n'est, après évaluation, pas retenu et laisse place à un motif différent, finalement pertinent.

5.1.2.3. SUR LES PHÉNOMÈNES COLLECTIFS

Le groupe des référents a pu relever que certaines des notes examinées étaient encore entachées d'une insuffisance de caractérisation individuelle permettant de rattacher un fait précis à la personne enregistrée, participant du risque d'un signalement au traitement par la seule raison d'une présence dans le contexte d'une action collective ou par l'appartenance à un groupe.

Le référent national ne peut que rappeler que la reconnaissance d'une atteinte à la sécurité publique avérée ou potentielle est l'élément déterminant, ce qui implique que les notes englobant une pluralité de protagonistes mentionnent explicitement et précisément, dans le temps et l'espace, les actions reprochées aux différents individus, tant pour le suivi des phénomènes de bandes que pour les manifestations. La caractérisation individuelle doit aller au-delà de la seule référence à la participation à une manifestation au cours de laquelle le mineur a été interpellé ou de la seule appartenance à un groupe ayant ou non commis une action violente.

De manière générale, le groupe des référents s'est attaché à la clarté et à la pertinence de la motivation écrite retenue par le service qui devrait, systématiquement, relier un fait décrit avec précision et le mineur, en exposant le degré et la nature de la participation du mineur au fait retenu, le cas échéant à partir d'un faisceau d'indices concordants clairement mis en évidence. Le groupe des référents a ainsi ponctuellement attiré l'attention du service sur la nécessité de clarifier certaines notes ou d'en reprendre la structure afin de faire davantage apparaître les motifs ayant justifié l'inscription du mineur. Il a, par ailleurs, invité le service à apporter des précisions plus circonstanciées ou à faire apparaître dans la note l'événement pertinent.

De manière générale, notamment pour les actions collectives, le renvoi des noms des protagonistes en note de bas de page ne contribue pas à la bonne identification des faits

individuellement imputables : la description de ces faits dans le corps de la fiche est, dans la mesure du possible, à privilégier.

5.2. LES PROBLÉMATIQUES NOUVELLES RÉSULTANT DE LA RÉFORME DU CADRE RÉGLEMENTAIRE DE DÉCEMBRE 2020

5.2.1. L'ENREGISTREMENT DES DONNÉES D'UN MINEUR AFFÉRENTES À DES FAITS SURVENUS AVANT L'ÂGE DE SES 13 ANS

Les vérifications menées par le groupe des référents sur les données à caractère personnel relatives aux mineurs figurant au traitement PASP dans son état de 2021 ont fait apparaître la question nouvelle de la légalité des données concernant un mineur de plus de 13 ans mais portant, par extension rétrospective, sur des circonstances intervenues alors que ce mineur avait moins de 13 ans.

Cette problématique résulte des modifications réglementaires issus du décret précité du 2 décembre 2020 et, en particulier, de la combinaison des articles R. 236-15, R. 236-11 et R. 236-12-II du CSI.

En application de l'article R. 236-12 du CSI : *« Peuvent être enregistrées dans le traitement mentionné à l'article R. 236-11 (...) les catégories de données à caractère personnel suivantes : / (...) / II. - Données concernant les personnes physiques entretenant ou ayant entretenu des relations directes et non fortuites avec la personne pouvant porter atteinte à la sécurité publique ou la sûreté de l'État, notamment ses parents et ses enfants, dans la stricte mesure où ces données sont nécessaires pour le suivi de la personne concernée et dans la limite des catégories mentionnées aux 1°, 2°, 3° et 5° à l'exception du c du I »*. Ces catégories concernent, en substance, les éléments d'identification individuelle, les coordonnées téléphoniques, postales et électroniques, la situation (familiale, socio-professionnelle et patrimoniale) et les activités susceptibles de porter atteinte à la sécurité publique ou à la sûreté de l'État (à l'exception de ce qui touche aux déplacements). Le premier alinéa de l'article R. 236-15 du CSI dispose que : *« Les données mentionnées aux articles R. 236-12 et R. 236-13 relatives aux personnes pouvant porter atteinte à la sécurité publique ou à la sûreté de l'État ne peuvent concerner des mineurs que s'ils sont âgés d'au moins treize ans et sont au nombre des personnes mentionnées à l'article R. 236-11. Ces données ne peuvent alors être conservées plus de trois 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. / (...) ». En vertu des alinéas suivants, qui déterminent la compétence du référent national, il appartient notamment à celui-ci d'aviser le responsable du traitement de la méconnaissance qu'il a pu constater des règles applicables à la conservation des données relatives aux mineurs.

Deux lectures différentes de ces textes sont possibles, ce qui, d'une part, rend nécessaire la clarification de leur rédaction et, d'autre part, ne permet pas de considérer que le responsable du traitement ait pu méconnaître une règle, faute d'un énoncé univoque excluant des interprétations divergentes de la réglementation qui lui est applicable.

Selon l'une de ces lectures, le renvoi par l'article R. 236-15 du CSI aux personnes mentionnées à son article R. 236-11 aurait pour effet de rendre légales la collecte et la conservation de données relatives à des mineurs de moins de treize ans : puisque le périmètre de ces données défini par l'article R. 236-12-II comprend les données concernant les personnes en relations directes et non-fortuites (le « cercle étroit ») avec la personne principalement concernée au titre de l'article R. 236-11 qui est, elle, inscrite au traitement par une note à son nom ; et puisque, parmi ces personnes du « cercle étroit », le texte mentionne explicitement les enfants (sans restriction d'âge).

Ce périmètre est restreint par une exigence de stricte nécessité justifiée par le suivi de la personne principalement concernée et par la limite matérielle rappelée plus haut.

La seule interdiction serait d'inscrire au traitement, avec une fiche de renseignement à son nom, un mineur de moins de treize ans, ce qui ne priverait pas de la possibilité pour le service de s'intéresser à ce que ce mineur a fait quand il avait moins de treize ans.

De plus et par ailleurs car il ne s'agit pas là de la même personne, la mention dans la fiche de renseignement d'une personne inscrite au traitement (majeure ou mineure de plus de treize ans) de données relatives à un mineur de moins de treize ans serait toujours possible (sous réserve du respect de l'exigence de stricte nécessité et de la limitation du champ matériel).

Cette lecture est actuellement retenue par le service, qui fait valoir qu'il serait paradoxal qu'une lecture restrictive de l'article R. 236-15 du CSI aboutisse à interdire toute collecte de données ayant trait aux années antérieures à l'anniversaire de ses treize ans pour un mineur de treize ans relevant de son article R. 236-11, alors que le CSI prévoit expressément à son article R. 236-12-II, par effet collatéral de la présence d'une personne inscrite au titre de son article R. 236-11, la mention de données relatives à des mineurs de moins de treize ans. En effet, le texte de l'article

R. 236-12-II mentionne les « *enfants* » en général sans condition d'âge.

L'autre lecture des mêmes dispositions conclut qu'il ne serait pas possible, en l'état de la rédaction des textes, de procéder à l'extension rétrospective décrite plus haut. Elle se prévaut d'un principe et d'une démarche finaliste.

Le principe d'exclusion totale de toute donnée à caractère personnel relative à un mineur de moins de treize ans résulterait de ce que le pouvoir réglementaire aurait entendu distinguer deux groupes dans la population des mineurs en fonction de leur vulnérabilité : un groupe de mineurs dont l'âge est compris entre treize et dix-huit ans et un groupe de mineurs de moins de treize ans. Le premier groupe est éligible au traitement, moyennant des garanties spécifiques dont il bénéficie par rapport aux majeurs. Le second groupe disposerait de la garantie absolue de ne pas être éligible au traitement, c'est-à-dire de ne pouvoir jamais y figurer, directement ou indirectement, sous une fiche « requêtable » par une interrogation littérale (sur son nom) ou numérique (sur son numéro de téléphone) ou à l'intérieur de la fiche d'un tiers « non-requêtable » sur les données propres du mineur de moins de treize ans.

Cette démarche finaliste tient compte de la rédaction restrictive du premier alinéa de l'article R. 236-15 du CSI, dont découle une règle d'interprétation étroite. Selon cette lecture, les données enregistrables dans le traitement mentionnées à l'article R. 236-12 (visé dans son entier par le premier alinéa de l'article R. 236-15, y inclus son II), ne pouvant « *concerner* » des mineurs que s'ils sont âgés d'au moins treize ans, il ne serait pas légalement possible de procéder à une extension rétrospective puisque celle-ci conduirait à enregistrer dans le traitement des données concernant un mineur de moins de treize ans, peu important que ces données soient ou non requêtables. Le sens littéral du verbe « *concerner* » conduirait à lui donner un sens large qui exclurait que les données puissent « *concerner* » le mineur de plus de treize ans inscrit au traitement en tant qu'il était un mineur de moins de treize ans.

Cette lecture implique, également et logiquement, de ne pas admettre l'enregistrement au traitement, au titre de l'article R. 236-12-II, de données relatives à des enfants du « cercle étroit » âgés de moins de treize ans. Ce qui vaut pour le même intéressé dans l'extension rétrospective vaudrait *a fortiori* pour le mineur tiers de moins de treize ans.

Dans l'attente de la clarification, qui paraît nécessaire, de la rédaction de ces dispositions réglementaires, il est recommandé au service de s'abstenir de l'extension rétrospective, comme de l'inscription par rebond de données relatives aux enfants du « cercle étroit » de moins de treize

ans ou de n'y procéder exceptionnellement que sur le fondement d'une motivation précise et détaillée justifiant de la nécessité renforcée et démontrée (exigence renforcée de « stricte nécessité ») d'y procéder pour la préservation des intérêts publics que le traitement a pour finalité de protéger.

5.2.2. LA QUESTION DES DONNÉES INTERESSANT LA SÛRETÉ DE L'ÉTAT

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 PASP et de l'évolution des missions des services chargés du renseignement territorial, notamment en matière de terrorisme et de suivi de personnes portant atteinte à la sûreté de l'État. Il en résulte que le traitement PASP constitue 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 était examiné pour la première fois par le groupe des référents.

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 des finalités relevant de la sûreté de l'État. 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.

Un choix différent a finalement été retenu pour la mise en œuvre de cette distinction au sein du traitement PASP entre données relevant de la sécurité publique et celles relevant de la sûreté de l'État, distinction qui ne résulte pas du motif d'enregistrement.

Les notes de renseignement dont le gestionnaire du traitement estime qu'elles révèlent une atteinte à la sûreté de l'État font l'objet d'une identification par l'ajout d'une simple mention « sûreté de l'État ». Cette mention, si elle remplit sa fonction d'identification et de distinction, se révèle peu lisible. Le service a indiqué au groupe des référents qu'une évolution technique de l'application informatique permettra une identification lors de l'insertion de la note dans le

traitement.

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 l'individu, indépendamment du motif d'enregistrement, à l'exception de celui afférent à la prévention du terrorisme qui emporte nécessairement la mention « sûreté de l'État ». Une telle analyse présente l'avantage d'une évaluation personnalisée du comportement de l'individu afin d'éviter une automaticité en fonction de motifs d'enregistrement préalablement définis. Elle comporte le risque d'appréciations divergentes en fonction du service local, pour des faits et comportements similaires.

La doctrine d'emploi suivie pour le PASP rappelle la définition de la notion de la sûreté de l'État par référence à sa définition dans le CSI. Cette doctrine d'emploi 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 groupe des référents a choisi d'étudier un échantillon spécifique à la sûreté de l'État afin d'examiner les modalités de mise en œuvre de cette modification.

Dans son analyse de l'échantillon « E4 », le groupe des référents a pu constater l'ajout d'une mention spécifique afin d'identifier les notes relevant de la sûreté de l'État.

Le groupe des référents a préconisé un BPRT pour les 20 fiches examinées en relevant que les faits relevés justifiaient leur inscription au traitement. Si pour 18 d'entre elles, le choix de la mention « sûreté de l'État » retenu par le service est partagé par le groupe des référents au regard des faits ayant justifié l'inscription, le groupe des référents s'est interrogé sur la pertinence d'une telle mention pour deux fiches. Les deux situations concernent des mineurs ayant, pour l'un, menacé par téléphone d'un attentat à la bombe dans un établissement scolaire et, pour l'autre, tenu des propos graves lors d'un hommage à M. S. Paty. Les faits mentionnés, la description du contexte, comme les conclusions de la note ont conduit le groupe des référents à douter de l'existence d'une menace de caractère terroriste qui aurait justifié de considérer que ces deux mineurs risquent de porter atteinte à la sûreté de l'État. Le groupe des référents a recommandé, tout en approuvant la conservation des fiches dans le traitement, de supprimer la mention « sûreté de l'État ».

Le référent national appelle 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.

A ce titre, le groupe des référents s'est interrogé sur la mise en œuvre concrète des droits des personnes, notamment des mineurs, lorsque les notes de renseignements portent la mention « sûreté de l'État ». En effet, l'ajout de cette mention 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 d'opérer de distinction au sein de la note. Un tel choix pourrait conduire à une restriction plus importante des droits des personnes.

La CNIL relevait, en effet, la nécessité de mettre en œuvre des marqueurs spécifiques ou un dispositif équivalent, permettant de déterminer précisément les données considérées comme intéressant la sûreté de l'État, sur la base de critères précis, une telle identification étant de nature à permettre au responsable de traitement saisi d'une demande d'exercice des droits d'exclure de sa réponse les seules données identifiées par avance, sur la base de critères précis.

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

6. RECOMMANDATIONS DU RÉFÉRENT NATIONAL AU RESPONSABLE DU TRAITEMENT À L'ISSUE DES VÉRIFICATIONS MENÉES SUR LES MINEURS ENREGISTRÉS AU PASP DANS SON ÉTAT EN 2021

Les échanges contradictoires entre le groupe des référents et le service ont permis une convergence significative sur les cas en discussion, soit par l'appréciation révisée du service à partir des premières observations écrites 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 estime que, lorsque le service a apporté les précisions utiles à lever ses réserves initiales, la rédaction de la note considérée devrait être reprise en conséquence.

Les rares situations pour lesquelles la convergence n'a pas été possible au terme des échanges itératifs entre le groupe des référents et le service conduisent aux recommandations finales

suivantes.

Le référent national recommande au gestionnaire du traitement de supprimer les données relatives à un enregistrement (préconisation AST maintenue) et de procéder au réexamen de la situation de trois individus relevant, selon lui, de la catégorie PJSAP, sous réserve de leur sortie automatique du traitement par expiration du délai de conservation de trois ans.

Par ailleurs, le référent national formule les **recommandations méthodologiques** suivantes :

a) le service est invité à poursuivre, pour les événements résultant d'actions collectives (manifestations, phénomènes de bandes, par exemple), une démarche méthodologique systématique tendant à l'attribution au mineur enregistré d'une action précise qui lui soit imputable ;

b) le service est invité à définir dans sa doctrine d'emploi une ligne d'action concernant spécifiquement les mineurs pour l'enregistrement de données à raison de relations directes et non fortuites avec une personne morale ou un groupement pouvant porter atteinte à la sécurité publique (paragraphe IV de l'article R. 236-12 du CSI) ;

c) le service est invité, au titre de l'article R. 236-15 du CSI, à s'abstenir de mentionner des données relatives aux enfants de moins de treize ans ou, à tout le moins, de n'y procéder exceptionnellement que sur le fondement d'une motivation précise et détaillée justifiant de la nécessité renforcée et démontrée d'y procéder pour la préservation des intérêts publics que le traitement a pour finalité de protéger ;

d) le service est invité à préciser et à diffuser à l'intention des rédacteurs une doctrine claire sur la notion de sûreté de l'État et sur les motifs de fait justifiant l'apposition d'une telle mention ;

e) les positions du service qui s'écartent des préconisations provisoires du référent national sur des cas individuels ne devraient pas avoir pour unique ou principal argument un élément survenu en phase judiciaire, dès lors qu'il ne saurait s'en déduire une règle systématique de justification suffisante de l'intérêt du maintien de l'enregistrement au traitement ;

f) le service est invité à réexaminer la pertinence du maintien dans le traitement des mineurs dont la note de renseignement conclut à la nécessité d'un suivi ou d'un réexamen du comportement et, le cas échéant, à actualiser la note. Ce travail de réexamen est un corollaire des vérifications du référent national, lequel doit examiner la justification du maintien au traitement des mineurs, tous les douze mois à compter de l'enregistrement des données et à la date de la majorité, en

application de l'article R. 236-15 du CSI.

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

g) Mise à disposition du référent national d'un répertoire exhaustif et à jour des motifs d'enregistrement ainsi que de la doctrine d'emploi.

h) Communication au référent national du rapport annuel, prévu à l'article R. 236-20 du code de la sécurité intérieure, qui est adressé à la CNIL par le gestionnaire du traitement.

i) Communication au référent national d'un état du nombre des mineurs et des individus initialement enregistrés comme mineurs figurant au traitement PASP au 1^{er} janvier et au 31 décembre 2022, ainsi que d'un état des effectifs globaux au traitement PASP au 1^{er} janvier et au 31 décembre 2022.

j) Information sur l'état d'avancement ou de réalisation des modifications techniques concernant la distinction des fiches relevant de la sécurité publique et celles relevant de la sûreté de l'État.

h) Communication au référent national de toutes données utiles à la compréhension des différences qui pourraient apparaître dans la détermination de la population des mineurs figurant au traitement au titre de l'année vérifiée et, particulièrement, de celles apparues au titre de l'année 2021.

7. SUITES DONNÉES PAR LE GESTIONNAIRE DU TRAITEMENT AUX RAPPORTS PRÉCÉDENTS DU RÉFÉRENT NATIONAL

7.1. SUR LE RAPPORT AU TITRE DE L'ANNÉE 2019

7.1.1. RECOMMANDATIONS ET DEMANDES FORMULÉES DANS LE RAPPORT AU TITRE DE L'ANNÉE 2019

Au titre des situations individuelles, le référent national avait préconisé l'effacement du traitement de 26 occurrences classées en AST et l'examen, au cas par cas, de la possibilité d'effacer du traitement avant la fin du délai de trois ans 14 occurrences classées en PJSAS et 28 occurrences classées en PJSAP.

Le référent national avait formulé les **recommandations** suivantes à l'intention du gestionnaire

du traitement.

a) Veiller à une stricte adéquation entre les faits présentés dans la note et le motif retenu pour l'enregistrement au traitement.

b) Veiller à ce qu'une note de suivi ne comportant pas d'éléments caractérisant à nouveau un risque d'atteinte à la sécurité publique ne soit pas traitée comme un nouvel événement. Le service devrait rechercher systématiquement les enregistrements correspondant à ces configurations et les évaluer à nouveau et, pour l'avenir, adopter une règle de doctrine encore plus claire pour que le PASP ne soit pas utilisé à des fins de suivi ou en substitution à l'inscription dans d'autres traitements. Le groupe des référents est conscient, cependant, que différents cas d'inscription définis par les catégories limitatives de la doctrine d'emploi s'inscrivent par nature dans le temps long et relèvent d'une logique de détection de signaux faibles dans la durée.

c) Veiller, pour les événements portant sur des actions commises lors de faits collectifs (manifestations et rixes notamment) à ce qu'une action précise soit clairement attribuée au mineur fiché. À cet égard, est insuffisant le renvoi à une liste annexée reprenant les noms des personnes interpellées en se bornant à leur associer une incrimination pénale ou une considération globale ou générique. Une solution envisageable pourrait être d'uniformiser le format des notes, au moins en y prévoyant une rubrique, devant être obligatoirement renseignée (au moins lorsqu'un mineur est en cause), qui présenterait les faits imputés à la personne inscrite au traitement ou qui, à défaut, se prononcerait sur la nature et le degré de son implication dans les situations ayant porté atteinte à la sécurité publique.

d) Éviter d'inscrire systématiquement au PASP l'auteur de faits délictueux entrant, par ailleurs, dans l'une des rubriques définies dans le champ du traitement par la doctrine d'emploi, y compris dans les affaires liées aux spectacles sportifs. En effet, les textes applicables impliquent que le service examine, avant chaque inscription, si les faits, constitutifs ou non d'une infraction pénale, caractérisent en soi le risque que l'intéressé porte atteinte (ou porte à nouveau atteinte) à la sécurité publique.

e) Bien que le traitement ne puisse pas être interrogé par requête, veiller à éliminer et à ne pas admettre l'insertion de données à caractère personnel relatives à des mineurs de moins de treize ans, laquelle a pu être marginalement constatée.

f) En vue des prochaines diligences du groupe des référents, préparer une documentation pertinente relative à la traçabilité des consultations du traitement afin de faciliter la

vérification par sondages que des « tiers non-autorisés » n'ont pas pu avoir accès à des éléments relatifs aux mineurs.

g) Préciser par une règle de doctrine appropriée que tout enregistrement concernant un mineur doit systématiquement faire l'objet d'une information explicite en tête de fiche faisant apparaître au moins : l'identité du mineur, le rapprochement de la date complète de l'événement (incluant l'année) et de la date complète de naissance du mineur ainsi que la caractérisation des éléments, circonstances, constatations, aveux ou données rattachant personnellement le mineur à l'événement.

Le référent national demandait au gestionnaire qu'il lui fasse un retour d'expérience sur la mise en œuvre de la **nouvelle démarche**, consistant à procéder en deux temps, à savoir :

- d'une part, en amont de la rédaction de son rapport, dès la consolidation interne des observations faites par le groupe des référents, la communication au gestionnaire de l'ensemble des fichiers d'exploitation des notes, comportant, outre la préconisation retenue par les référents, leurs appréciations littérales sur les situations initiales et explicitant de manière circonstanciée les motifs de classement dans l'une ou l'autre des quatre catégories ;

- d'autre part, la conduite d'un échange au cours duquel sont systématiquement confrontées les analyses du groupe des référents et celles du SCRT, après que cet échelon central a procédé à un premier réexamen interne en relation avec les services de renseignement concernés.

7.1.2. RÉPONSE DU SERVICE

Par lettre du 12 septembre 2022, le directeur général de la police nationale a informé le référent national des suites données aux préconisations et aux recommandations.

D'une part, le directeur général de la police nationale a informé le référent national de la position finalement adoptée par le service pour les situations individuelles ayant donné lieu à des préconisations d'effacement ou de réexamen.

Sur les 26 mineurs dont il avait été recommandé une sortie du traitement, 3 ont quitté le traitement par l'effet de la suppression automatique au terme de la durée de conservation ; 21 ont fait l'objet d'une sortie manuelle du traitement par prise en compte des recommandations ; et 2 ont été maintenus.

Sur les 28 fiches faisant l'objet d'une préconisation « PJSAP », 4 fiches ont été supprimées automatiquement au terme de la durée de conservation, tandis que 10 fiches ont fait l'objet d'une

suppression manuelle en fonction des recommandations.

Sur les 14 mineurs pour lesquels la préconisation était « PJSAS », 2 ont fait l'objet d'une suppression automatique au terme de la durée de conservation, alors que 5 l'ont été manuellement. Le service a considéré pour l'ensemble des autres situations que l'atteinte à la sécurité publique ou à la sûreté de l'État était suffisante pour que les notes soient conservées dans le traitement.

Le service a, par ailleurs, informé le référent national que la doctrine de fonctionnement et d'emploi du traitement PASP a été modifiée en mai 2021 pour permettre de manière explicite aux services territoriaux d'insérer des « notices biographiques » dans les fiches relatives aux individus. Ces notices apportent des précisions sur le suivi de la personne enregistrée mais ne prorogent pas la durée de conservation dans le traitement PASP puisqu'elles se réfèrent à la date de l'événement précédent.

En outre, sans qu'il ait été jugé nécessaire de diffuser de nouvelles instructions internes aux échelons locaux, le « contrôle de qualité » a été renforcé en apportant une attention particulière à l'individualisation et à une meilleure caractérisation des faits survenus dans un contexte collectif (manifestations, rixes entre bandes). Il a été indiqué qu'une réflexion serait menée pour améliorer le format des notes de renseignement, de telle sorte que le rôle du mineur enregistré dans le traitement ressorte clairement et qu'une solution pourrait être mise en place pour faire ressortir la mention même du mineur dans la note (lors de l'enregistrement) afin de sensibiliser le lecteur de la note, notamment dans le cadre d'un criblage.

Concernant la présence de mineurs de moins de treize ans dans le fichier, sans que ce mineur soit enregistré à titre principal comme présentant un risque pour la sécurité publique, le service précise qu'elle est autorisée depuis la publication du décret n° 2020-1511 du 2 décembre 2020. En effet, le II de l'article R. 236-12 du CSI dispose désormais que le SCRT est autorisé à collecter des données concernant les personnes en relation directe avec la personne suivie, notamment ses parents et ses enfants, dans la stricte mesure où ces données sont nécessaires pour le suivi de la personne concernée. L'absence d'interrogation du fichier en recherche « plein texte » continue de protéger cette catégorie particulière de personnes inscrites au fichier. Le référent national a formulé des recommandations motivées sur ce point (voir au 5.2.1 plus haut).

Enfin, l'accès au traitement PASP ne peut désormais s'effectuer qu'au moyen d'une carte d'agent valide (système d'authentification forte). Aucune personne extérieure au service ou qui ne figure

pas dans les catégories mentionnées à l'article R. 236-16 du CSI ne peut donc accéder au traitement PASP.

7.2. SUR LE RAPPORT AU TITRE DE L'ANNÉE 2020

7.2.1. RECOMMANDATIONS ET DEMANDES FORMULÉES AU TITRE DE L'ANNÉE 2020

Le référent national avait recommandé initialement, au titre de ses premières observations écrites faisant suite à ses vérifications, que le service procède à la suppression des données afférentes à 4 mineurs faisant l'objet d'une préconisation « AST » et au réexamen de la situation de 8 mineurs relevant de la catégorie « PJSAS » et de 3 mineurs relevant de la catégorie « PJASP ». Le service a fait part des suites qu'il a données à ces recommandations initiales.

Au titre de ses préconisations finales formulées à l'issue du cycle d'échanges avec le service, le référent national a recommandé au gestionnaire du traitement de procéder à l'élimination des données relatives à 1 situation regardée comme relevant d'une préconisation « AST » et **de procéder au réexamen du cas de 3 individus relevant de la catégorie « PJSAP » et d'1 individu relevant de la catégorie « PJSAS ».**

Le référent national avait formulé les recommandations méthodologiques suivantes.

- a) Le service est invité à concevoir, à tenir à jour et à diffuser à l'intention des rédacteurs une doctrine claire sur la notion d'événement et à veiller à ce qu'une note de renseignement ne comportant pas d'éléments caractérisant à nouveau un risque d'atteinte à la sécurité publique ne soit pas enregistrée comme un nouvel événement.
- b) Le service est invité à poursuivre, pour les événements portant sur des actions commises lors de faits collectifs (manifestations et rixes notamment), une démarche méthodologique systématique tendant à l'attribution d'une action précise imputable au mineur enregistré.
- c) Le service est invité à veiller à une stricte adéquation entre les faits présentés dans la note et le motif retenu pour l'enregistrement au traitement.
- d) Le service est invité à veiller à ne pas faire mention de faits commis, antérieurement à ses treize ans, par un mineur fiché.

Le référent national avait formé les demandes suivantes.

- e)** Communication au référent national de la nouvelle doctrine d'emploi adoptée consécutivement à la refonte du cadre réglementaire de PASP à la suite de l'entrée en vigueur du décret n° 2020-1511 du 2 décembre 2020.
- f)** Élaboration, dans l'hypothèse où la doctrine d'emploi susmentionnée n'y renverrait pas expressément, d'un cadre d'emploi concernant spécifiquement les mineurs relatif aux nouvelles possibilités d'enregistrement pour relations directes et non fortuites avec une personne morale ou un groupement pouvant porter atteinte à la sécurité publique, qui résultent du paragraphe IV de l'article R. 236-12 du CSI.
- g)** Mise à disposition du référent national d'un répertoire exhaustif et à jour des motifs d'enregistrement.
- h)** Communication au référent national du rapport annuel, prévu à l'article R. 236-20 du code de la sécurité intérieure, qui est adressé à la CNIL par le gestionnaire du traitement.
- i)** Communication au référent national d'un état du nombre des mineurs et des individus initialement enregistrés comme mineurs figurant au traitement PASP au 1^{er} janvier et au 31 décembre 2021.
- j)** Communication au référent national de toutes données utiles à la compréhension des différences qui pourraient apparaître dans la détermination de la population des mineurs figurant au traitement au titre de l'année vérifiée et, particulièrement, de celles apparues au titre de l'année 2020.

7.2.2. RÉPONSE DU SERVICE

Par lettre du 31 août 2022, le directeur général de la police nationale a répondu en informant le référent national des suites données à ses recommandations initiales pour les situations individuelles ayant donné lieu à des préconisations d'effacement ou de réexamen.

Sur les 4 mineurs dont il avait été recommandé une sortie du traitement, 2 ont quitté le traitement par l'effet de la suppression automatique au terme de la durée de conservation tandis que 2 ont fait l'objet d'une sortie manuelle du traitement par prise en compte des recommandations.

Sur les 3 mineurs pour lesquels la préconisation était « PJSAS », un individu a fait l'objet d'une suppression manuelle pour tenir compte de la recommandation. Le service a considéré pour les

deux autres situations que l'atteinte à la sécurité publique ou à la sûreté de l'État était suffisante pour que les notes soient conservées dans le traitement.

Sur les 8 fiches faisant l'objet d'une préconisation « PJSAP », 1 fiche a été supprimée automatiquement au terme de la durée de conservation. 4 fiches ont été conservées tout en reprenant la rédaction des notes ou en supprimant certaines mentions. Le service a considéré pour l'ensemble des autres situations que l'atteinte à la sécurité publique ou à la sûreté de l'État était suffisante pour que les notes soient conservées dans le traitement.

Le directeur général de la police nationale a porté, par ailleurs, à la connaissance du référent national les éléments de réponse suivants aux recommandations et demandes formulées dans le rapport au titre de l'année 2020.

Concernant la doctrine, le SCRT a diffusé en 2021 une version mise à jour de sa doctrine d'emploi précisant les notions d'événement et de date d'événement, introduisant ainsi la notion de « notice biographique ».

Concernant les actions commises lors de faits collectifs, le SCRT poursuit, à travers le contrôle centralisé, la sensibilisation des services territoriaux à l'enjeu de la personnalisation des actes imputables aux mineurs dans les actions de groupes. La doctrine régissant l'utilisation du traitement précisera que ne devront faire l'objet d'une mention au PASP que les individus ayant été identifiés comme appartenant au groupe lors de la commission d'une atteinte à la sécurité publique ou à la sûreté de l'État.

Concernant l'adéquation entre les faits et les motifs d'enregistrement, le contrôle centralisé sera renforcé.

Concernant l'absence de mention de faits commis antérieurement à l'âge de 13 ans pour un mineur, le SCRT renforcera son contrôle sur la présence dans les notes de renseignement versées au PASP d'informations relatives à des faits pouvant avoir été commis avant l'âge légal d'enregistrement.

La doctrine d'emploi du PASP sera communiquée au référent national avant chaque session de contrôle pour lui permettre de prendre connaissance des éventuelles mises à jour, de même que les motifs d'enregistrement et le rapport annuel à la CNIL.

Concernant les raisons expliquant la différence entre les chiffres communiqués au groupe des référents et ceux adressés à la CNIL dans son rapport d'activité, le SCRT a identifié les facteurs

suivants :

- la date à laquelle l'extraction de données communiquées a été effectuée au titre de 2020 (octobre) est postérieure à la génération des statistiques effectuée par l'application pour la CNIL (janvier) ;
- cet écart laisse ainsi l'opportunité à l'application de supprimer automatiquement les fiches arrivées au terme de la durée de conservation pour les mineurs (trois ans) ;
- la statistique générée par l'outil prend en compte les mineurs et les jeunes majeurs bénéficiant des dispositions de l'article R. 236-15 du CSI, tandis que les individus figurant dans l'extraction communiquée ne comprenaient pas nécessairement cette dernière catégorie dans la mesure où les critères de calculs étaient plus nombreux (âge au moment du dernier fait) ;
- s'agissant de mineurs majoritairement connus pour des atteintes à la sécurité publique ou à la sûreté de l'État commises en groupe, une partie des suppressions automatiques a été effectuée de manière groupée ;
- ces individus sortants n'ont pas été remplacés courant 2020 dans le PASP par de nouveaux entrants dans la mesure où la situation sanitaire qui prévalait en 2020 a limité les déplacements d'individus.

8. POUR CONCLURE

Au terme de la campagne de vérification menée en 2022 sur la mise en œuvre, pendant l'année 2021, des garanties prescrites pour les mineurs enregistrés au traitement PASP, le référent national et les référents adjoints se félicitent de la qualité constante du dialogue qui se développe avec les services de la DGPN. 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 incombant 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 ou des conformités imparfaites observées.

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 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, utiles au gestionnaire du traitement.

CHRONOLOGIE DES VÉRIFICATIONS AU TITRE DE L'ANNÉE 2021

