ACADÉMIE DES SCIENCES, BELLES-LETTRES ET ARTS DE SAVOIE

Séance académique du 17 avril 2019

Le contrôle des fichiers de police judiciaire

Communication de M. Paul Michel,
Procureur Général honoraire ; ancien magistrat référent chargé du contrôle des fichiers de police judiciaire et logiciels de rapprochement judiciaire

J'ai exercé pendant 6 ans la fonction de magistrat référent chargé du contrôle des fichiers de police judiciaire et logiciels de rapprochement judiciaire.

Ces fichiers entrent dans la catégorie des FICHIERS DE DONNEES à CARACTERE PERSONNEL régis par la loi INFORMATIQUE et LIBERTES du 6/1/1978 et la LEGISLATION EUROPEENNE résultant du RGPD entré en vigueur en 2018.

Un fichier de DONNEES PERSONNELLES au sens de la loi est un ENSEMBLE STRUCTURE et STABLE de DONNEES ACCESSIBLES selon des critères déterminés.

On a assisté ces dernières années à un DEVELOPPEMENT FOISONNANT des FICHIERS notamment dans le domaine de la JUSTICE et de la SECURITE où ils répondent à des besoins évidents de rapprochement liés à la LUTTE contre la CRIMINALITE, le TERRORISME et la RECIDIVE.

La création de ces fichiers est très encadrée et résulte obligatoirement pour les plus sensibles d'un texte LEGISLATIF ou REGLEMENTAIRE pris après avis de la CNIL.

Le Conseil constitutionnel et la Cour Européenne des Droits de l'Homme(CEDH) veillent à la REGULARITE des fichiers.

Parmi ceux-ci, il faut distinguer les FICHIERS JUDICIAIRES PROPREMENT DITS des FICHIERS DE POLICE JUDICIAIRE qui seuls entrent dans la sphère de compétence du magistrat référent.

Les fichiers judiciaires les plus importants qui font l'objet d'un contrôle judiciaire par d'autres magistrats, sont :

- Le fichier national automatisé des empreintes génétiques(FNAEG)
- Le fichier judiciaire automatisé des auteurs d'infractions sexuelles et de violences(FIJAIS-V)
- Le fichier judiciaire automatisé des auteurs d'infractions (FIJAIT)

J'évoquerai seulement les fichiers de police judiciaire dont le plus important est le Traitement des Antécédents Judiciaires (TAJ), du double point de vue :

- de leurs caractéristiques
- et de leur contrôle par l'autorité judiciaire.

I – CARACTERISTIQUES

Les fichiers de police judiciaire ont été créés par la loi LOPPSI du 14 mars 2011 dont les dispositions ont été intégrées dans le code de procédure pénale.

A – TROIS SERIES de fichiers de police judiciaire

1 – LES FICHIERS D'ANTECEDENTS JUDICIAIRES

Il n'en existe qu'un seul mais c'est le plus important. C'est le TRAITEMENT DES ANTECEDENTS JUDICIAIRES (TAJ).

Le ministère de l'intérieur a été institué gestionnaire du fichier par l'intermédiaire de ses deux directions : DGPN (police nationale) et DGGN (gendarmerie nationale).

Il comprend 90 millions de fiches et plus de 19 millions de mise en cause.

Il absorbe à lui seul la quasi-totalité de l'activité du magistrat référent.

Il a succédé en 2012 aux fichiers STIC et JUDEX qui étaient propres à la POLICE et à la GENDARMERIE

Il est alimenté par les données des procédures judiciaires pénales établies par la POLICE, LA GENDARMERIE et la DOUANE JUDICIAIRE (service de la douane judiciaire SNDJ dirigé par un magistrat) : crimes, délits et certaines contraventions de 5 classe, procédures de recherche des causes de la mort ou de disparition.

C'est un fichier de mis en cause et de victimes. Les affaires dont les auteurs ne sont pas identifiés en sont exclues.

Les données recueillies recouvrent un domaine très étendu, ce qui en fait un fichier très opérationnel, un véritable outil de police judiciaire. Il comprend :

- identité du mis en cause
- profession
- filiation
- nationalité etc….
- MODUS OPERANDI
- LISTE D'OBJETS RECHERCHES ET PHOTOS DES OBJETS ET DE PERSONNES.

Grâce à un dispositif de RECONNAISSANCE PHYSIONOMIQUE, LES PHOTOS ANTHROPOMETRIQUES des mis en cause remontent au TAJ.

Elles peuvent être comparées à des photographies de bonne qualité (notamment de FACE) issues de système de VIDEO PROTECTION.
Elles peuvent ainsi contribuer à des identifications.

2 – LES LOGICIELS DE RAPPROCHEMENT JUDICIAIRE

Ce sont essentiellement les fichiers exploités par la GENDARMERIE et dénommés ANACRIM.

Le logiciel ANACRIM a été récemment utilisé dans l'affaire de l'assassinat du petit Grégory dans le cadre des nouvelles investigations suivies la chambre de l'instruction et le Parquet général de Dijon.

Le fichier MERCURE permet d'analyser les relations téléphoniques entre individus dans le cadre des écoutes téléphoniques.

3 – LES FICHIERS D'ANALYSE SERIELLE et BASES d'ANALYSE SERIELLE DE POLICE JUDICIAIRE.

Ils entrent également dans la sphère de compétence du magistrat référent.

Le principal est le fichier d'analyse sérielle SALVAC acronyme qui signifie système d'analyse de la violence associé au crime. Ce fichier, géré par l'office central de répression de la violence contre les personnes (OCRVP) dépendant de la direction centrale de la police judiciaire(DCPJ) ,permet d'analyser les dossiers criminels répertoriés et analysés selon un protocole décliné en 156 ITEMS concernant l'ensemble des informations susceptibles d'être recueillies par les enquêteurs.

L'analyse effectuée permet ensuite d'effectuer des rapprochements et de résoudre éventuellement des affaires anciennes essentiellement dans le domaine des infractions sexuelles et de meurtres et de détecter des profils d'individus dangereux.

Les durées de CONSERVATION prévues par le règlement peuvent paraître LONGUES mais elles sont justifiées par les NECESSITES de l' ELUCIDATION compte tenu de l'étalement des investigations qui tendent à devenir plus longues, certaines affaires étant désormais résolues grâce notamment aux progrès de l'ADN de nombreuses années après la commission des faits (cf affaire POUILHE Georges à Grenoble, auteur de deux meurtres très anciens de petites filles commis alors qu'il était lui-même mineur).

Sous l'influence de la jurisprudence de la CEDH et du Conseil Constitutionnel, ces délais sont devenus des DELAIS BUTOIRS qui peuvent être abrégés du fait des demandes d'effacement s'il y est fait droit par les Procureurs de la République ou le magistrat référent.

B – LA PROBLEMATIQUE DES FICHIERS JUDICIAIRES

1 – LES TERMES DE LA PROBLEMATIQUE

a – La finalité

Tous les fichiers de police judiciaire ont une finalité commune énoncée dans les textes du code de procédure pénale qui les régissent (art.230-6, 230-27 du code de procédure pénale). Ces textes autorisent en effet les services de police et de gendarmerie à mettre en œuvre ces traitements automatisés « afin de faciliter la constatation des infractions, le rassemblement des preuves et la recherche de leurs auteurs ». Cette formulation reprend la définition même de la mission de la police judiciaire donnée par l'art.14 du CPP.

La loi a fixé le cadre juridique dans lequel est autorisé le recueil des données personnelles, à savoir l'enquête préliminaire et l'enquête de flagrance, l'enquête pour recherche des causes de la mort, l'enquête pour recherche des causes de la disparition d'une personne et l'exécution d'une commission rogatoire délivrée par un juge d'instruction.

Les fichiers de police judiciaire constituent des outils permettant de contribuer à l'élucidation des affaires. C'est le cas -en dépit de sa dénomination un peu réductrice- du Traitement des Antécédents Judiciaires (TAJ), qui génèrent en pratique les demandes soumises aux parquets et au magistrat référent, les autres fichiers ne suscitant pas de requête.

Le TAJ contient en effet les renseignements concernant non seulement les antécédents mais aussi des photos, des modus operandi et des listes d'objets qui en font un instrument de rapprochement très efficace pour solutionner les affaires.

b - La durée de conservation des données

La durée de conservation des données enregistrées varie en fonction de la nature des affaires (crimes, délits ou certaines contraventions de 5e classe énumérées par le CPP).

L'efficacité du traitement du point de vue de sa finalité est d'autant plus importante qu'elle offre la possibilité de conservation des données pendant une durée longue permettant aux enquêteurs de connaître les agissements à caractère pénal d'un individu sur une période assez large.

L'allongement des délais de prescription résultant de la loi du 27 février 2017 ainsi que les attentes de victimes et les progrès de la police technique et scientifique ne vont pas dans le sens d'un raccourcissement des délais de conservation des données au TAJ que d'aucuns ont pu prôner :

+ La durée de droit commun d'enregistrement au TAJ des faits concernant une personne majeure est en effet de 20 ans. Elle peut aller jusqu'à 40 ans pour les faits les plus graves d'assassinats, terrorisme,meurtres, viols etc….

+ une durée abrégée de 5 ans est prévue pour certains délits involontaires et contraventions de 5e classe énuméré par le réglement(art.R40-25 du CPP).

+ des règles spéciales existent pour les mineurs, la durée de principe étant de 5 ans et de 10 et 20 ans pour les infractions d'une certaine gravité spécifiées par la loi.

+ La durée de conservation est de 15 ans au maximum pour les victimes. Elle peut être réduite dans la mesure où les victimes peuvent s'opposer à leur conservation dès lors que l'auteur a été définitivement condamné.

Une mise à jour par suppression des enregistrements dans le TAJ s'effectue automatiquement au moyen d'une fonctionnalité du logiciel informatique et ce à l'expiration de la durée légale de conservation (ex.20 ans).

Les durées de conservation peuvent paraître longues mais elles sont justifiées par les nécessités de l'élucidation compte tenu de l'étalement dans le temps des investigations, certaines affaires étant désormais résolues grâce notamment aux progrès de l'ADN de nombreuses années après la commission des faits.

Compte tenu de la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme (CEDH) et du Conseil Constitutionnel, ces délais sont devenus des délais butoirs qui peuvent être abrégés du fait des demandes d'effacement auxquelles peuvent faire droit les procureurs de la république ou le magistrat référent.

II – LE CONTROLE DES FICHIERS ET LE TRAITEMENT DES REQUETES

La question de la durée de conservation des données amène logiquement à évoquer les rôles complémentaires du magistrat référent et des procureurs de la République, étant précisé que la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL) garde un pouvoir de contrôle sur les fichiers et est d'ailleurs destinataire d'un rapport annuel sur le fonctionnement du TAJ établi par le Ministère de l'Intérieur, en pratique par la Direction générale de la police Nationale et la Direction Générale de la Gendarmerie Nationale.

A – LE ROLE DU MAGISTRAT REFERENT

1 – Désignation

Le magistrat référent est un magistrat hors hiérarchie désigné par le Garde des Sceaux pour 3 ans. J'ai ainsi été nommé pour trois ans à compter du 18/8/2012 et renouvelé dans la fonction jusqu'en 8/2018.

Ce magistrat est assisté d'un comité composé de trois membres désignés pour trois ans, à savoir un avocat général près la Cour d'Appel de Paris, un contrôleur général de la Police Nationale et un lieutenant-colonel de Gendarmerie.

2 – Compétence et pouvoirs

a – Des champs de compétence différents

Le suivi et le contrôle des fichiers de police judiciaire ont été confiés par la loi aux deux autorités que sont le procureur de la République et le magistrat référent.

Le code de procédure pénale attribue au procureur de la République et au magistrat référent des domaines de compétence distincts mais complémentaires concernant le contrôle et la mise à jour des fichiers de police judiciaire .

En ce qui concerne le TAJ ,le procureur de la République est compétent pour traiter les requêtes en rectification, requalification ou effacement des données du fichier lorsqu'elles sont issues de procédures diligentées sur le ressort de son tribunal. En revanche le magistrat référent est compétent pour traiter les demandes lorsque celles-ci sont relatives à des procédures diligentées sur plusieurs ressorts de tribunaux.

Les requêtes en rectification, requalification ou effacement émanent de personnes morales relèvent quant à elles exclusivement du Procureur de la République.

Le magistrat référent a une compétence nationale alors que les pouvoirs du Procureur de la République sont limités à son ressort.

Le Procureur de la République a la charge de la mise à jour du TAJ « au fil de l'eau » c'est-à-dire au fur et à mesure des modifications et doit aviser à cet effet les gestionnaires du TAJ en l'espèce la DGGN ou la DGPN des décisions de classement sans suite, non-lieu, acquittement ou relaxe.

b – Des règles communes

Les pouvoirs du magistrat référent sont les mêmes que ceux du procureur de la République en matière de requalification, rectification ou reclassement. Le délai de traitement qui lui est imparti en application de la loi du 20/06/2018 est désormais fixé à deux mois.

Ce délai n'est heureusement pas prescrit à peine de nullité et n'a qu'un caractère indicatif. Les moyens du Procureur de la République et du magistrat référent ne permettent généralement pas de le respecter en raison de la durée d'instruction des demandes. En cas de non réponse dans les deux mois, le requérant peut saisir directement le Président de la Chambre d'Instruction pour qu'il soit statué sur sa demande.

c – Un pouvoir général de contrôle des fichiers

Le magistrat référent est chargé de suivre la mise en œuvre et la mise à jour des traitements automatisés de données à caractère personnel du TAJ. Cette mission générale conduit le magistrat référent à avoir des contacts divers :

+ avec les deux directions du ministère de l'Intérieur gestionnaires du TAJ à savoir :
- la Direction Nationale de la documentation criminelle et de la coordination de la police technique implantée à Ecully pour la Police Nationale,
- le service central de documentation criminelle de la Gendarmerie Nationale (SRDC) implanté au pôle judiciaire de la Gendarmerie à Pontoise,

+ avec la mission CASSIOPEE dirigée par un magistrat du ministère de la justice en ce qui concerne les échanges inter applicatifs.
+avec les parquets

3 – Les moyens et les délais

Le traitement des requêtes par le magistrat référent a été mis en place en août 2014.

Jusqu'en juillet 2016, j'ai utilisé les moyens dont je disposais en tant que Procureur général près la Cour d'Appel de Grenoble. J'ai eu ainsi recours pour m'assister au secrétaire général du parquet Général et à des assistants de justice.

Un secrétariat permanent, confié à une greffière très efficace, a été créé en septembre 2016 pour assister le magistrat référent au secrétariat général du ministère de la justice.

Le magistrat référent dispose de trois instruments informatiques essentiels :

+ l'accès au TAJ
+ l'accès au casier judiciaire (bulletin 1 et 2) permettant de connaître les condamnations,
+ accès à l'application CASSIOPEE pour être informé des suites judiciaires (poursuites, classement etc….).

Des croisements de données issues de ces traitements informatisés permettent de vérifier les lacunes ou de résoudre certains problèmes d'usurpation d'identité.

L'accès direct au TAJ au profit des Procureurs de la République qui n'en disposent que depuis le mois d'août 2018, a permis d'accélérer le traitement des requêtes et des mises à jour qui était auparavant ralenti du fait des demandes qu'ils devaient formuler auprès des services de police et de gendarmerie.

Le délai moyen de traitement des requêtes par le magistrat référent a été considérablement raccourci du fait de la mise en place d'un secrétariat permanent. Ce délai est passé de 9,8 mois en 2015 à 2,9 mois en 2016 soit un délai très proche du délai cible de deux mois fixé ultérieurement par la loi du 20/06/2018.

La mise en place d'un dispositif efficace d'échanges inter applicatifs (EIA) entre les logiciels de rédaction de procédure de la police et de la gendarmerie et l'application CASSIOPEE, reste à parfaire.

B – LA POLITIQUE SUIVIE EN MATIERE DE REQUETE

a – Les conditions de fond

La plupart des requêtes en effacement (65%) émane de la région parisienne où sont concentrées les grandes plateformes aéroportuaires et les sociétés de sécurité.

Nombre de requêtes font suite à des décisions de refus du Conseil National des activités privées de sécurité (CNAPS), qui délivre les cartes autorisant l'exercice de la profession d'agents de sécurité (plus de 100 000 titres par an).

Le magistrat référent, comme le Procureur de la République peut décider :

+ de faire droit à la requête c'est-à-dire d'effacer les données du fichier,

+ d'ordonner une mention, de rectifier les données (qualifications erronées, erreurs d'enregistrement ou d'identité),

+d'ordonner l'effacement des données

La loi du 20/06/2018 a élargi la possibilité d'effacement du TAJ aux condamnations.
Cependant tant que le bulletin n°2 du casier judiciaire comporte une mention de condamnation, la demande d'effacement est désormais irrecevable.

Une circulaire de la Chancellerie du 22/06/2018 incite très logiquement le magistrat référent et le Procureur de la République à privilégier le maintien des données personnelles au fichier par l'apposition d'une mention.

L'intérêt de la mention est double puisqu'elle permet de :

+ préserver la finalité de police judiciaire du TAJ et notamment les rapprochements entre les affaires,

+ interdire la consultation administrative (Préfet, administrations ou services de renseignements) susceptibles de porter atteinte aux perspectives de réinsertion par l'emploi notamment. Cette solution de l'apposition d'une mention constitue une voie moyenne entre le refus d'effacement et l'effacement.

Il est bien évident que pour les faits les plus graves même s'il y a eu classement sans suite ou non-lieu ou même relaxe ou acquittement, l'affaire ne doit pas faire l'objet d'une mention ni a fortiori d'un effacement, car les administrations ou les employeurs dans le domaine de la sécurité ou encore les services de renseignements, doivent pouvoir être informés d'antécédents et apprécier si ceux-ci sont de nature à faire obstacle à un recrutement. Par exemple il est important de savoir si un candidat à un emploi dans une plateforme aéroportuaire a fait l'objet d'affaires de vol même classées sans suite compte tenu des risques de vols dans les bagages.

D'un point de vue plus général, la politique suivie en matière d'effacement ou de décision de mention a été caractérisée en ce qui me concerne par une grande vigilance et l'application stricte des critères fixés par l'art.230-8 du CPP. La décision doit en effet être prise, aux termes de ce texte, « pour des raisons liées à la finalité du fichier au regard de la nature ou des circonstances de commission de l'infraction ou de la personnalité de l'intéressé ».

Je n'ai ordonné aucun effacement pour des infractions sexuelles ou des faits de violence graves ou à caractère criminel.

La porosité entre la délinquance de droit commun et le terrorisme marque l'évolution de certain parcours de délinquants et incite encore à la prudence. L'insertion socioprofessionnelle doit être prise en compte mais pas au détriment du caractère de gravité des infractions commises.

Les demandes d'effacement en vue de l'acquisition de la nationalité française sont examinées avec beaucoup de vigilance.

En revanche, la rectification d'erreurs d'enregistrement (confusion entre la victime et l'auteur, rectification d'état civil, dépassement de délai de conservation) ainsi que les modifications de qualification ou les usurpations d'identité avérées, doivent donner en principe lieu systématiquement à des décisions favorables.

Le taux de décisions favorables que j'ai rendues était donc faible (12,5%) compte tenu de la mise en œuvre de la politique suivie en matière de traitement des requêtes.

L'élargissement aux condamnations de la possibilité d'effacement ne devrait pas conduire à remettre en cause substantiellement cette politique.

b – La judiciarisation des recours

La loi du 3/06/2016 a substitué un recours judiciaire au recours administratif qui résultait d'une jurisprudence du Conseil d'Etat de 2013 . Les recours contre les décisions des Procureurs de la République en matière d'effacement et de mise à jour relevaient des juridictions administratives dans la mesure où elles étaient considérées comme étant des actes de gestion administrative du fichier.

Le recours doit être désormais porté devant le Président de la Chambre de l'Instruction de la cour d'Appel de Paris en ce qui concerne les décisions du magistrat référent et des Procureurs de la République du ressort de la cour d'Appel de Paris. En dehors de Paris, les recours concernant les décisions des procureurs de la République des autres juridictions doivent être portés devant les Présidents des Chambres de l'Instruction des Cours d'Appel auxquelles ils appartiennent.

CONCLUSION

Comme le souligne la jurisprudence de la CEDH, le contrôle des fichiers représente un enjeu essentiel pour les libertés individuelles qui implique évidemment l'intervention d'un magistrat de l'ordre judiciaire constitutionnellement investi de la mission de protection de la liberté individuelle.

A la condition qu'elle soit encadrée par la loi et proportionnée, l'utilisation des fichiers de police judiciaire apporte une contribution fondamentale à la manifestation de la vérité et doit être à ce titre préservée et développée.

Paul MICHEL
Procureur Général Honoraire