

N° 414827

Ligue des droits de l'Homme

10^{ème} et 9^{ème} chambres réunies

Séance du 29 juin 2018

Lecture du 11 juillet 2018

CONCLUSIONS

Mme Aurélie BRETONNEAU, rapporteur public

A des fins de prémunition contre le risque, notamment terroriste, plusieurs dispositions législatives du code de la sécurité intérieure ont prévu la réalisation d'enquêtes administratives comme préalable à certaines décisions de recrutement ou d'agrément. Ce dispositif concerne les emplois publics participant à l'exercice des missions de souveraineté de l'Etat, les emplois publics ou privés relevant du domaine de la sécurité ou de la défense et les emplois privés relatifs à certaines activités réglementées comme les paris et jeux (art. L. 114-1 du code de la sécurité intérieure) ; il concerne également les emplois en lien direct avec la sécurité de personnes dans les entreprises de transport (art. L. 114-2) ; il concerne enfin les autorisations d'accès à certaines zones sensibles, soit en raison de l'activité, dangereuse, qui s'y exerce (art. L. 114-1, qui couvre également le maniement de produits dangereux), soit parce qu'elles tiennent lieu de siège à l'organisation de grands événements exposés, par leur ampleur ou leurs circonstances particulières, à un risque exceptionnel de menace terroriste (art. L. 211-11-1). C'est sous ce dernier angle que vous avez connu, dans le cadre de ce litige, d'une QPC relative aux grands événements que vous avez refusé de transmettre au Conseil constitutionnel.

Dans le but de faciliter la réalisation de ces enquêtes administratives, le décret n° 2017-1224 du 3 août 2017 a créé un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « Automatisation de la consultation centralisée de renseignements et de données » (Accred) qui permet deux choses. D'une part, il tient lieu de portail centralisé permettant la consultation automatique et qui pour sept d'entre eux peut être simultanée de neuf fichiers préexistants : le traitement d'antécédents judiciaires (TAJ)¹, le fichier des personnes recherchées (FPR)², le traitement « enquêtes administratives liées à la sécurité publique » (EASP)³, le traitement « prévention des atteintes à la sécurité publique » (PASP)⁴, le traitement « Gestion de l'information et prévention des atteintes à la sécurité publique » (GIPASP)⁵, le fichier des signalements pour la prévention de la radicalisation à caractère terroriste (FSPRT), le traitement centralisation du renseignement intérieur pour la sécurité du territoire et des intérêts nationaux (CRISTINA), le fichier des objets et véhicules signalés (FOVeS) et le traitement gestion du terrorisme et des extrémisme à potentialité violente

¹ Dont les conditions de mise en œuvre sont prévues aux articles 230-6 et suivants et R. 40-23 et suivants du code de procédure pénale.

² Prévu par le décret n° 2010-569 du 28 mai 2010.

³ Prévu aux articles R. 236-1 et suivants du code de la sécurité intérieure.

⁴ Prévu aux articles R. 236-11 et suivants du code de la sécurité intérieure.

⁵ Prévu aux articles R. 236-21 et suivants du code de la sécurité intérieure.

(GESTEREXT). D'autre part, il permet de consigner les informations relatives à chaque enquête administrative, ayant trait soit à la demande d'avis ou de décision à l'origine de sa réalisation, soit à la personne qui en fait l'objet, soit aux résultats obtenus. Ce fichier – qui est donc à la fois un « fichier de fichiers » et un fichier à part entière – est mis en œuvre par deux nouveaux services à compétence nationale du ministère de l'intérieur : le « Service national des enquêtes administratives de sécurité » (SNEAS), créé par le décret n° 2017-668 du 27 avril 2017 et rattaché à la direction générale de la police nationale (DGPN), et le « Commandement spécialisé pour la sécurité nucléaire » (CoSSeN), créé par le décret n° 2017-588 du 20 avril 2017 et rattaché à la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN). Compte tenu de sa finalité et des données qu'il contient, le traitement Accred a été instauré par décret en Conseil d'Etat, après consultation de la CNIL qui a émis à son sujet une délibération du 18 mai 2017⁶ formulant des recommandations qui n'ont d'ailleurs pas toutes été suivies.

Si l'on fait abstraction d'un moyen infondé tiré de ce que le décret ne correspondrait ni à la version soumise au Conseil d'Etat ni à celle qu'a adoptée la section de l'intérieur, la ligue des droits de l'homme invoque, sous différents timbres constitutionnels et conventionnels, le caractère disproportionné aux finalités que nous venons de décrire des atteintes portées par le traitement au droit au respect de la vie privée et familiale et à la liberté de pensée, de conscience et de religion. Vous pourrez faire application à ces différents droits et libertés du contrôle qu'il dont votre décision CE Assemblée, 26 octobre 2011, *Association pour la promotion de l'image et autres*, n°s 317827-317952-318013-318051, p. 505 a posé le cadre à propos de la vie privée, à savoir que l'ingérence dans l'exercice du droit de toute personne au respect de sa vie privée que constituent la collecte, la conservation et le traitement, par une autorité publique, d'informations personnelles nominatives, ne peut être légalement autorisée que si elle répond à des finalités légitimes et que le choix, la collecte et le traitement des données sont effectués de manière adéquate et proportionnée au regard de ces finalités.

Ce contrôle, vous devrez, compte tenu des moyens soulevés, l'appliquer successivement à quatre caractéristiques du fichier Accred : le périmètre des fichiers consultables par son biais, les données sensibles qu'il contient, la durée de conservation des données qu'il permet et la liste des destinataires des données collectées.

S'agissant du premier point – le périmètre des fichiers consultables – la LDH soutient qu'il est trop large dans la mesure où n'importe quelle enquête peut donner lieu à la consultation des neuf fichiers interconnectés par Accred. Mais cette présentation ne correspond pas à la réalité du décret.

En premier lieu, il ne s'agit pas de rendre possible, à l'occasion d'une enquête administrative, la consultation simultanée de l'ensemble des données comprise dans les traitements accessibles via Accred, mais simplement de permettre d'interroger, le cas échéant simultanément, jusqu'à sept de ces fichiers (tous sauf les deux plus sensibles, Cristina et Gesterex) uniquement pour vérifier que l'identité de la personne visée par l'enquête y est ou non enregistrée – c'est ce que le jargon policier désigne sous le terme de *name matching* (art. 7 du décret). En fonction des résultats de cette interrogation, les agents du service à compétence nationale pourront aller chercher dans le fichier où la personne est mentionnée des informations la concernant (c'est ce que nous déduisons de l'article 5 qui autorise la

⁶ Délibération n° 2017-152 du 18 mai 2017 portant avis sur un projet de décret portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « ACCRED » (demande d'avis n° 17006644).

consignation de ces informations), mais dans la double limite, d'une part, des droits des agents du service à compétence nationale d'accéder à chacun de ces fichiers source par l'acte réglementaire en portant création, d'autre part, des strictes nécessités de l'enquête. Concrètement, les agents des deux services à compétence nationale ne pourront donc jamais aller chercher des données autres que l'information selon laquelle la personne y figure dans le fichier des personnes recherchées, dans Cristina, dans Gesterex ou dans le fichier de prévention de la radicalisation, et ne pourront consulter que dans certains cas les données du TAJ. Accred n'est donc un « super-fichier de fichiers » que dans une toute petite mesure.

En deuxième lieu, s'agissant des deux fichiers de renseignement Cristina et Gesterex, l'interrogation, limitée à la seule mention de la personne, est nécessairement médiée, puisqu'elle s'effectue par la voie d'une interrogation des services autorisés à mettre ces fichiers en œuvre par les services à compétence nationale en charge d'Accred.

Enfin, la consultation de Cristina, de Gesterex et du fichier de prévention de la radicalisation, est en tout état de cause interdite pour certaines enquêtes, concernant le recrutement à certains postes participant aux missions de souveraineté de l'Etat (agents de la Hadopi ou des services urbains de transport) ou l'agrément pour certains emplois privés ou activités réglementées (dans le domaine des jeux notamment). Elle n'est donc possible qu'en cas de risque terroriste, pour des emplois sensibles, dans le domaine des transports aérien et maritime de passagers, et pour l'accès aux zones sensibles, ainsi que pour l'agrément à pratiquer certains jeux d'argent propices au blanchiment.

Pour le reste, la requérante déplore en réalité le champ des enquêtes requises, mais il est déterminé par la loi et le décret n'a pas pour effet de l'élargir.

Dans ces conditions, nous ne croyons pas que le périmètre des consultations possibles soit disproportionné aux finalités.

S'agissant du deuxième point – la consultation des données sensibles – nous ne voyons pas de difficulté non plus. Il est vrai que l'article 3 du décret utilise la dérogation, permise par le II de l'article 8 de la loi informatique et libertés, à l'interdiction de principe posée par son I de traiter des données qui révèlent la prétendue origine raciale ou ethnique, les opinions politiques, les convictions religieuses ou philosophiques, l'appartenance syndicale, etc. Mais cette dérogation est strictement paramétrée : elle ne concerne que la catégorie des données relatives aux opinions politiques, philosophique ou religieuses, elle ne permet pas, c'est évident, d'éditer des listes de personnes correspondant à une opinion ou à une religion donnée, et elle ne peut être utilisée que pour les besoins de l'enquête, c'est-à-dire à nos yeux pour apprécier la compatibilité du comportement des personnes qu'elles visent avec l'exercice des fonctions ou l'obtention de l'agrément envisagé. Certes, il faut admettre, pour juger cette dérogation proportionnée, qu'une connaissance de certaines convictions politiques, philosophiques ou religieuses est pertinente pour évaluer la dangerosité d'un individu. On aimerait pouvoir soutenir que non, et que nul n'est prêt à détruire pour des idées, mais ce serait mal connaître l'histoire du terrorisme – car c'est bien ce risque qui est visé – que d'affirmer qu'il n'est jamais ni politique ni religieux. Le reconnaître ne revient du reste pas à valider des associations systématiques entre certaines opinions ou croyances et la caractérisation d'un risque, puisque les décisions négatives prises sur enquête défavorable le sont sous le contrôle du juge qui pourra annuler au cas où les informations trouvées via Accred et prise en compte pour émettre l'avis défavorable ne suffiraient pas à établir la dangerosité de la personne concernée.

S'agissant du troisième point – la durée de conservation des données collectées et conservées dans Accred – le décret distingue selon les données en cause. Les données personnelles propres à la réalisation de l'enquête, c'est-à-dire relatives à la demande d'avis ou de décision, à l'identité de la personne et au résultat de l'enquête peuvent être conservées cinq ans. Ce délai est motivé par la volonté de conserver un historique des enquêtes menées pour une personne au cas où une autre enquête devrait être réalisée. Or vous avez admis une telle durée pour des motifs similaires à propos de fichiers proches, comme le fichier PASP (CE, 11 mars 2013, *Association SOS Racisme Ts à mon pote et a.*, n° 332886 et a. Pour ce qui est des données issues des traitements consultés ou de vérifications complémentaires, les seules à pouvoir revêtir un degré de sensibilité important, le décret prévoit une conservation limitée au délai de recours contentieux ou, en cas de recours, à la durée de l'instance. La finalité évidente est de permettre à l'administration de justifier du bien fondé de l'avis émis à l'issue de l'enquête, notamment dans les cas que nous mentionnions tout à l'heure. Un tel mécanisme est bien entendu proportionné.

Reste le quatrième point – la liste des personnes destinataires des données – qui est le plus délicat. La LDH ne voit pas pourquoi y figure le préfet du département du lieu d'exercice de l'emploi, mission ou fonction ou du lieu de l'établissement, zone ou événement sensible ayant justifié la conduite de l'enquête administrative. L'idée lui a été soufflée par la CNIL qui avait émis un avis négatif sur ce point. Et dans un premier temps de notre réflexion, nous ne voyions pas sa pertinence non plus. Plus précisément, et contrairement à la LDH, nous n'avons pas trop d'hésitation à admettre que le préfet du lieu d'un établissement, d'une zone ou d'un événement sensible soit destinataire compte parmi les destinataires, compte tenu du fait que, responsable du bon ordre dans son département, il lui appartient de prendre toute mesure de nature à prévenir les risques liés à l'événement ou l'installation. Or la connaissance de ce qu'une personne ayant fait l'objet d'un avis négatif soit malgré tout admise dans le périmètre sensible peut l'aider à caractériser un risque justifiant son intervention. Et ce n'est pas étranger à la finalité du fichier, qui mentionne l'exploitation des données recueillies lors de l'enquête, avec en filigrane l'objectif d'assurer la sécurité de l'événement ou de la zone sensible. Nous nous convainquons également de la pertinence de la transmission au préfet d'informations relatives aux enquêtes pour recrutement à des missions de souveraineté, qui sont des recrutements à des emplois publics dont on peut admettre qu'il se porte garant. Nous sommes moins convaincue de la pertinence de ce système s'agissant des enquêtes réalisées pour recrutement à des emplois privés, sur lesquels le préfet n'a pas son mot à dire. La défense du ministre, qui insiste sur l'utilité d'une telle communication, mais sans la mettre en relation avec les finalités du fichier, n'est guère éclairante sur ce point.

Nous nous laissons finalement convaincre qu'il n'y a pas là matière à censure à la faveur de trois séries de considérations. D'abord, la communication permise au préfet est extrêmement restreinte : elle ne peut porter que sur le sens de l'avis émis – positif ou négatif – et pas sur les motifs qui ont justifié ce dernier. Ensuite, le préfet est tout de même l'émanation du gouvernement, et singulièrement du ministre de l'intérieur, dans le département : à cet égard, le fait qu'il ne soit pas destinataire de la quintessence de l'information contenue dans un fichier du ministère de l'intérieur et se rapportant à une activité exercée dans son département a quelque chose de contre-intuitif. Enfin, l'utilité d'une telle communication ne fait pas grand doute : la circonstance qu'une entreprise privée de transport ou exerçant une activité réglementée fasse le choix éclairé de recruter une personne sur un emploi sensible en dépit de l'avis négatif émis par l'administration après enquête portant sur sa dangerosité est assurément un élément qui doit susciter la vigilance du préfet au titre de ses missions de

protection de l'ordre et de la sécurité publics. Il en va *a fortiori* ainsi de la circonstance qu'une entreprise privée multiplie les recrutements de ce type. Or cette utilité n'est pas si déconnectée qu'il y paraît de la finalité du fichier, pour peu qu'on fasse l'effort de la mettre en résonance avec la finalité des enquêtes qu'il permet de réaliser. Car dans le cas des emplois privés, le but de l'enquête n'est pas de permettre à l'entreprise privée de faire un bon recrutement, mais d'assurer l'ordre et la sécurité publics en évitant que, par sa décision de recrutement, elle mette des individus dangereux en mesure d'y porter atteinte, ou de couvrir leurs agissements. Dès lors, et à condition que vous rappeliez que la communication du sens de l'avis au préfet, qui n'est qu'une faculté, soit subordonnée au strict besoin qu'il a d'en connaître dans le cadre de ses missions de protection de l'ordre et de la sécurité publics, nous admettons finalement l'absence de disproportion.

PCMNC – Rejet.