

N° 219

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 décembre 2018

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) par le groupe de travail sur l'amélioration de l'efficacité des fiches S (2),

Par M. François PILLET,

Sénateur

(1) *Cette commission est composée de :* M. Philippe Bas, *président* ; MM. François Pillet, Jean-Pierre Sueur, François-Noël Buffet, Jacques Bigot, Mmes Catherine Di Folco, Sophie Joissains, M. Arnaud de Belenet, Mme Nathalie Delattre, MM. Pierre-Yves Collombat, Alain Marc, *vice-présidents* ; M. Christophe-André Frassa, Mme Laurence Harribey, MM. Loïc Hervé, André Reichardt, *secrétaires* ; Mme Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Philippe Bonnacarrère, Mmes Agnès Canayer, Maryse Carrère, MM. Mathieu Darnaud, Marc-Philippe Daubresse, Mme Jacky Deromedi, MM. Yves Détraigne, Jérôme Durain, Mme Jacqueline Eustache-Brinio, MM. Jean-Luc Fichet, Pierre Frogier, Mmes Françoise Gatel, Marie-Pierre de la Gontrie, M. François Grosdidier, Mme Muriel Jourda, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Jean-Yves Leconte, Henri Leroy, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Jean Louis Masson, Mme Marie Mercier, MM. Jacques Mézard, Thani Mohamed Soilihi, Alain Richard, Vincent Segouin, Simon Sutour, Mmes Lana Tetuanui, Catherine Troendlé, M. Dany Wattebled.

(2) *Ce groupe de travail est composé de :* M. François Pillet, *rapporteur* ; Mmes Esther Benbassa, Maryse Carrère, MM. Loïc Hervé, Henri Leroy, Alain Marc, Alain Richard et Jean-Pierre Sueur.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. LES FICHES S : UN OUTIL DE TRAVAIL AU SERVICE DU RENSEIGNEMENT QUI SOUFFRE DE NOMBREUSES CONFUSIONS	7
A. UN OUTIL DE RENSEIGNEMENT À L’EFFICACITÉ PROUVÉE	7
1. <i>Un sous-ensemble du fichier des personnes recherchées, et non un fichier spécifique</i>	7
a) Le fichier des personnes recherchées	7
b) Les fiches S, une catégorie de mesures de recherches.....	13
2. <i>Un outil aux finalités et aux utilisateurs multiples</i>	15
a) Une fonction de signalement permettant aux services de renseignement de bénéficier d’une remontée passive d’information	15
b) Une fonction d’alerte utile aux services administratifs.....	20
B. DE NOMBREUSES APPROXIMATIONS ET CONFUSIONS	22
1. <i>Un outil qui n’est ni un indicateur de la dangerosité des personnes, ni destiné au suivi de la radicalisation</i>	22
a) L’absence de lien entre la « fiche S » et le niveau de dangerosité d’une personne	22
b) Une assimilation erronée de la fiche S à un outil de suivi de la radicalisation	23
2. <i>Un outil qui fait l’objet d’une focalisation excessive au détriment de son efficacité</i>	26
II. LES FICHES S : UN OUTIL QUI PEUT ÊTRE AMÉLIORÉ, MAIS QUI NE DOIT PAS ÊTRE DÉVOYÉ, AU RISQUE DE DEVENIR INUTILISABLE	28
A. DES PRINCIPES FONDATEURS À PRÉSERVER	28
1. <i>Éviter une recentralisation des fiches S sur les personnes les plus dangereuses</i>	28
a) Une réduction du champ des fiches S peu opportune sur le plan opérationnel.....	28
b) Des propositions consistant à « débaptiser » une partie des fiches S qui risquent de n’avoir que peu d’impact dans la pratique	31
2. <i>Un élargissement des personnes habilitées à consulter les fiches S, qui apparaît inopérant et risqué sur le plan opérationnel</i>	32
a) L’accès des maires et plus largement des élus locaux.....	32
b) L’accès des policiers municipaux et des militaires du dispositif Sentinelle	36
c) L’accès de l’administration pénitentiaire	37
B. DES FICHES QUI NE PEUVENT SERVIR DE FONDEMENT À DES DÉCISIONS ADMINISTRATIVES OU JUDICIAIRES	38
1. <i>L’impossibilité de fonder une décision administrative sur un fichier comme le FPR</i>	38
2. <i>L’absence d’utilité des fiches S pour les décisions judiciaires</i>	43
C. DES AMÉLIORATIONS POSSIBLES, À LA MARGE, POUR ASSURER LA PLEINE OPÉRATIONNALITÉ DU DISPOSITIF	46
1. <i>Une nécessaire fluidification des échanges entre les services émetteurs et les utilisateurs du fichier</i>	46
a) Des procédures de contrôle à simplifier.....	46
b) Une harmonisation souhaitable des procédures de transmission d’informations	48

2. <i>Un effort souhaitable en matière de fiabilisation et de confidentialité des informations enregistrées</i>	49
a) Des efforts à conduire pour améliorer la fiabilité des informations saisies.....	49
b) Une traçabilité de l'accès aux fiches S, et donc une confidentialité de celles-ci, qui reste perfectible	50
EXAMEN EN COMMISSION	53
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DÉPLACEMENT EFFECTUÉ	65

« *Aux époques agitées, les grands problèmes qui surgissent chaque jour ne comportent guère de solutions simples et immédiates.* »

Gustave Le Bon, *Les incertitudes de l'heure présente*, 1923

Mesdames, Messieurs,

Le 11 décembre 2018, la France a été frappée, à nouveau, par un tragique attentat terroriste qui a coûté la vie, à ce jour, à cinq personnes. Cet évènement dramatique nous rappelle une fois encore la prégnance de la menace terroriste qui pèse sur le territoire national.

Face au terrorisme, la France s'est dotée de moyens et d'un arsenal législatif sans cesse complétés. Depuis 2013, ce ne sont pas moins de onze lois qui ont été adoptées par le législateur dans le but de renforcer les outils mis à la disposition des autorités administratives et judiciaires pour prévenir et réprimer plus efficacement la commission d'actes de terrorisme.

Tout en plaidant pour un renforcement substantiel des moyens budgétaires alloués au renseignement et à la justice, le Sénat a été à l'initiative de l'adoption de nombre de ces moyens juridiques.

En matière pénale, il a veillé à élargir les moyens d'investigation pouvant être mobilisés par le parquet en matière de lutte contre le terrorisme et à enrichir notre législation afin d'intervenir le plus tôt possible : création du délit d'entreprise individuelle terroriste, du délit de consultation habituelle des sites Internet faisant l'apologie du terrorisme¹, renforcement des peines encourues pour le crime d'association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste, etc.

De nouveaux outils administratifs de prévention et de lutte contre le terrorisme ont également été adoptés afin de lutter contre cette menace terroriste, désormais durable : interdiction de sortie du territoire, contrôle administratif des retours d'un théâtre d'opérations de groupements terroristes, mesures individuelles de contrôle administratif et de

¹ Ce délit a été censuré par deux décisions du Conseil constitutionnel : décision n° 2016-611 QPC du 10 février 2017 et décision n° 2017-682 QPC du 15 décembre 2017.

surveillance... Dans la même logique, les services de renseignement se sont vu confier de nouveaux outils : élargissement de la surveillance internationale, renforcement de la surveillance hertzienne, *etc.*

Aussi la fiche S n'est-t-elle qu'un outil parmi d'autres de collecte de renseignement pouvant être mobilisé par les services spécialisés pour prévenir, notamment, les actes de terrorisme. Au 11 décembre 2018, **29 973 personnes** faisaient l'objet d'une fiche S au sein du fichier des personnes recherchées (FPR). **À la même date, on dénombrait 30 787 fiches S**, une même personne pouvant faire l'objet de plusieurs fiches.

Depuis plusieurs années, les fiches S ont été **assimilées, à tort, à un marqueur de radicalisation et de dangerosité**. Dès lors, à chaque attentat qui a frappé notre pays, le débat public s'est inlassablement concentré sur la supposée « défaillance » de nos services de renseignement, illustrée par leur incapacité à surveiller et à neutraliser les individus fichés S. Nombreux sont ainsi ceux qui ont proposé diverses mesures emblématiques visant à prévenir le passage à l'acte des personnes fichées S, par exemple par leur placement en rétention administrative ou sous surveillance électronique. Nombreux sont aussi ceux qui ont souhaité une large diffusion du « fichier S » (*sic*), de manière à renforcer les dispositifs de prévention.

Dans ce contexte et **au regard des confusions entretenues autour de la nature et des finalités des fiches S**, votre commission des lois a jugé nécessaire de créer un groupe de travail pluraliste¹ sur l'amélioration de l'efficacité des fiches S.

Créé en mai 2018, quelques jours après l'attaque perpétrée par Khamzat Azimov dans le quartier de l'Opéra à Paris, le groupe de travail s'est assigné pour objectif d'évaluer l'efficacité actuelle et la pertinence des propositions de réforme des fiches S.

Durant près de huit mois, le groupe de travail a procédé à de nombreuses **auditions**, notamment des services de renseignement, et s'est notamment rendu sur le site de la direction aéroportuaire de la police aux frontières de Roissy-Charles-de-Gaulle-Le-Bourget de Roissy.

À l'issue de ces travaux, votre rapporteur a fait le choix de ne pas proposer une évolution de notre droit, ni une révolution des pratiques des services, mais plutôt de faire œuvre de pédagogie, notamment en rappelant la nature et les fonctions de la fiche S, ce qu'elle est, ce qu'elle n'est pas et ce qu'elle ne saurait être.

¹ Outre son rapporteur, le groupe de travail comprend un représentant de chaque groupe politique : Mme Esther Benbassa (Ratt. Communiste républicain citoyen et écologiste - Paris), Mme Maryse Carrère (Rassemblement Démocratique et Social européen - Hautes-Pyrénées), M. Loïc Hervé (Union Centriste - Haute-Savoie), M. Henry Leroy (Les Républicains - Alpes-Maritimes), M. Alain Marc (Les Indépendants - République et Territoires - Aveyron), M. Alain Richard (La République en Marche - Val d'Oise) et M. Jean-Pierre Sueur (Socialiste et républicain - Loiret).

I. LES FICHES S : UN OUTIL DE TRAVAIL AU SERVICE DU RENSEIGNEMENT QUI SOUFFRE DE NOMBREUSES CONFUSIONS

A. UN OUTIL DE RENSEIGNEMENT À L'EFFICACITÉ PROUVÉE

Souvent présentées, à tort, comme un « fichier » de renseignement recensant l'ensemble des personnes considérées comme dangereuses et faisant l'objet d'une surveillance active par les services de renseignement, les « fiches S » constituent en réalité un **outil facilitant la collecte dudit renseignement**.

1. Un sous-ensemble du fichier des personnes recherchées, et non un fichier spécifique

Les fiches S ne constituent pas un fichier, mais une **catégorie de mesures de recherches** au sein du **fichier des personnes recherchées (FPR)**.

a) Le fichier des personnes recherchées

Créé dès 1969, le fichier des personnes recherchées (FPR) recense l'ensemble des personnes faisant l'objet d'une mesure de recherche ou de vérification de leur situation. **Le FPR contient près de 642 000 fiches** pour environ 580 000 personnes, une même personne pouvant faire l'objet de plusieurs fiches.

Le FPR a pour finalité de faciliter les **recherches**, les **surveillances** et les **contrôles** effectués, dans un cadre de police administrative ou judiciaire, par les services de police, de gendarmerie, des douanes ou de Tracfin¹ : à cette fin, les autorités judiciaires, les services de police, de gendarmerie et des douanes et les service de police d'États étrangers liés à la France par des conventions internationales peuvent être destinataires de tout ou partie des informations contenues dans le fichier. Le FPR peut également être consulté par les autorités administratives, par exemple lors de l'instruction des demandes relatives à la législation sur les étrangers, aux titres d'identité et de voyage, aux visas, aux armes et munitions et aux permis de conduire. **Le FPR est consulté quotidiennement plus de 100 000 fois.**

¹ « Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins ».

Ce traitement automatisé de données à caractère personnel, actuellement régi par le décret en Conseil d'État n° 2010-569 du 28 mai 2010¹, est mis en œuvre par la direction générale de la police nationale et la direction générale de la gendarmerie nationale du ministère de l'intérieur².

Sur le plan technique, il est géré par la division nationale de la documentation criminelle et de la coordination de la police technique et scientifique (DND2CPT) de la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ), relevant de la direction générale de la police nationale (DGPN). La DND2CPT est chargée **d'alimenter et de mettre à jour manuellement le FPR** par la création de fiches pour le compte de services demandeurs (également appelés services « inscripteurs »³). Certains services, par exemple les agents de la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) ou les agents chargés de l'application de la réglementation relative aux étrangers, peuvent procéder directement à l'enregistrement des données dans le FPR.

La demande d'inscription au FPR indique *a minima*, outre l'identité de la personne recherchée, son signalement⁴, le motif à l'origine de la recherche, le service demandeur de l'inscription (par exemple, le parquet de près d'un tribunal de grande instance pour une peine à exécuter) et la conduite à tenir en cas de contrôle de la personne concernée.

Les informations contenues dans une fiche du fichier des personnes recherchées

- Le numéro d'inscription au fichier des personnes recherchées.
- L'état civil (nom, prénoms, date et lieu de naissance, filiation), l'alias, le sexe et la nationalité.
- Le signalement.
- Les photographies.
- Les motifs de la recherche (éventuellement les actes administratifs ou judiciaires afférents).
- La conduite à tenir en cas de découverte.

¹ Décret n° 2010-569 du 28 mai 2010 relatif au fichier des personnes recherchées.

² Jusqu'en 2009, le fichier des personnes recherchées était placé sous la responsabilité conjointe du ministre de l'intérieur (direction générale de la police nationale) et du ministre de la défense (direction générale de la gendarmerie nationale). Jusqu'en mai 2017, il existait deux systèmes distincts relatifs au fichier des personnes recherchées, l'un géré par la police nationale, l'autre par la gendarmerie nationale avec des mises à jour régulières. Le 17 mai 2017, une nouvelle version commune et plus ergonomique, tant pour l'inscription que pour la consultation, a été déployée. « FPR 2 » est totalement mutualisé entre les deux institutions.

³ Peuvent être « services inscripteurs » dans le FPR les services de police judiciaire ou les autorités judiciaires pour l'inscription des fiches en matière judiciaire (J), les autorités administratives pour l'inscription des fiches liées à la police générale des étrangers (E) ou encore pour les mesures administratives de retrait de permis (G).

⁴ C'est-à-dire ses caractéristiques physiques permettant son identification.

- Le service ou autorité à l'origine de l'inscription.
 - Les renseignements éventuels (dernière adresse connue, par exemple). Des données sensibles¹ (l'origine ethnique, par exemple) peuvent être mentionnées si elles sont liées au motif de l'inscription ou si elles se rapportent à des signes physiques particuliers, objectifs et permanents qui participent au signalement de la personne.
- Un document peut éventuellement être joint.

Il existe **plusieurs types de fiches**, et donc de mesures de recherche ou de vérification : les mesures relatives aux décisions judiciaires (J), les mesures administratives en matière de police des étrangers (E), ou encore les mesures d'opposition à la sortie du territoire français d'un mineur (TM)², *etc.*

Les 21 catégories de mesures de recherche	
AF	Police de l'air et des frontières
AL	Aliénés
CJ	Contrôles judiciaires
D	Déserteurs et insoumis ³
E	Police générale des étrangers
G	Mesures administratives concernant les permis de conduire
I	Interdictions judiciaires (à l'exception des interdictions judiciaires du territoire) Interdictions administratives de stade Interdictions administratives de sortie du territoire
IT	Interdictions judiciaires du territoire
J	Mesures judiciaires ⁴

¹ En principe, en application de l'article 8 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés et du règlement général sur la protection des données (RGPD) du 27 avril 2016, il est interdit de traiter dans un fichier des données à caractère personnel « qui révèlent la prétendue origine raciale ou l'origine ethnique, les opinions politiques, les convictions religieuses ou philosophiques ou l'appartenance syndicale d'une personne physique ou de traiter des données génétiques, des données biométriques aux fins d'identifier une personne physique de manière unique, des données concernant la santé ou des données concernant la vie sexuelle ou l'orientation sexuelle d'une personne physique ». Par dérogation, cette interdiction ne s'applique pas aux traitements mis en œuvre par l'État qui sont dûment autorisés et justifiés par l'intérêt public.

² En application des articles 371 et suivants du code civil, le titulaire de l'autorité parentale peut faire opposition à la sortie de son enfant, notamment lorsqu'il craint que ce dernier tente de partir à l'étranger pour rejoindre un mouvement radical armé. La demande doit être validée par les services de la préfecture.

³ 600 personnes restent inscrites dans cette catégorie mais aucune fiche D ne peut plus être inscrite.

⁴ L'article 230-19 du code de procédure pénale énumère les décisions judiciaires inscrites au FPR.

Les 21 catégories de mesures de recherche (suite)	
M	Mineurs fugueurs
PJ	Recherches de police judiciaire
S	Sûreté de l'État
T	Débiteurs envers le trésor
TE	Oppositions à l'entrée sur le territoire français
TM	Oppositions à la sortie du territoire de mineurs
TP	Oppositions à la délivrance de documents d'identité
V	Évadés
X	Personnes non identifiées
... ¹	Interdiction de séjour dans un département (article 5 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence)
... ¹	Assignation à résidence (article 6 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence)
... ¹	Personnes soumises au contrôle administratif des retours sur le territoire national (CART)

Par exemple, un condamné, sans domicile connu, qui ne s'est pas présenté pour exécuter sa peine, pourrait être inscrit au FPR avec pour conduite à tenir de procéder à l'arrestation de l'intéressé et d'aviser immédiatement le procureur de la République du lieu d'arrestation (fiche J05).

Autre exemple, un mineur faisant l'objet d'une mesure d'opposition à la sortie du territoire (OST) sans titulaire de l'autorité parentale peut faire l'objet d'une fiche TM07 : en cas de contrôle, les agents devront s'opposer à la sortie du territoire du mineur si ce dernier n'est pas accompagné par un titulaire de l'autorité parentale puis adresser un procès-verbal de renseignement et d'exécution des instructions au service demandeur.

Les durées de conservation des fiches dépendent du motif d'enregistrement. En principe, la conservation des données cesse en cas d'extinction du motif de la recherche.

Le FPR est **interconnecté** avec plusieurs autres traitements de données, c'est-à-dire qu'il existe une **mise en relation automatisée**² d'informations provenant de traitements distincts.

¹ Ces nouvelles catégories, créées par le décret n° 2017-1219 du 2 août 2017, n'ont pas encore de lettres attribuées : elles ne sont pas encore effectives.

² Une interconnexion est une mise en relation (ou corrélation) qui peut permettre de transférer des données d'un fichier vers un autre fichier, de faire des recherches croisées entre les deux fichiers (mise en relation ponctuelle lors d'interrogations d'un fichier), ou encore de consulter simultanément deux fichiers.

Ainsi, le FPR est **interconnecté** avec le système national d'information Schengen (N-SIS), le système API-PNR¹ (« *Advanced passenger information – Passenger name record* »), mais également avec les logiciels de rédaction des procédures de la police nationale (LRPN) et de la gendarmerie (LRPGN) : c'est-à-dire qu'il peut être consulté et alimenté depuis ces fichiers², mais qu'il peut également alimenter ces derniers.

Une liaison informatique permet également des consultations réciproques et une alimentation automatique entre le FPR et le fichier judiciaire national des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (FIJAISV), et prochainement entre le FPR et le fichier judiciaire automatisé des auteurs d'infractions terroristes (FIJAIT).

Les **données stockées dans le FPR peuvent également être consultées** depuis les traitements suivants :

- ACCRED (« automatisation de la consultation centralisée de renseignement de données »),
- SETRADER (« système européen de traitement des données d'enregistrement et de réservation »).

Des travaux sont en cours pour permettre le « criblage » du FPR par d'autres traitements :

- PARAFE³ (« passage automatisé rapide aux frontières extérieures »),
- COVADIS (« système de contrôle et vérification automatique des documents sécurisés »),
- RMV (« réseau mondial visas »),
- SI-AEF (« système d'information d'administration des étrangers en France »),
- AGDREF (« application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France »),
- TES (« titres électroniques sécurisés »).

¹ Le « système API-PNR France » interroge indirectement le FPR2 (une copie de la base) à partir des données communiquées par les compagnies aériennes (données de réservations -PNR- et d'enregistrement et d'embarquement - API -) afin de prévenir, détecter et poursuivre les actes de terrorisme et les formes graves de criminalité, dans des conditions et limites fixées par la réglementation française, en application de la directive européenne 2016/681 du 27 avril 2016 relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (PNR) pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière.

² Selon les attributions légales et réglementaires de chaque service : ainsi, le LRPN peut servir à créer une fiche J dans le FPR.

³ PARAFE est un système permettant, sur la base d'une reconnaissance faciale ou digitale, un passage plus rapide aux frontières via des sas automatiques.

Le FPR apparaît comparable à d'autres bases nationales de signalements existant dans les États membres de l'Union européenne, permettant en particulier d'alimenter le système d'information de Schengen (SIS II).

Le fichage des personnes représentant une menace concrète pour la sûreté intérieure ou extérieure en Suisse

En 1989-1990, la Suisse a connu un important scandale concernant les fiches établies au cours de la Guerre froide par la police fédérale sur les individus pouvant constituer une menace pour la sécurité intérieure de l'État. Au nombre de 900 000, ces fiches concernaient 700 000 personnes, dont un tiers étaient des citoyens suisses (un Suisse sur vingt à l'échelle de la population). Ces fiches ont été découvertes dans le cadre des travaux d'une commission d'enquête parlementaire¹.

À la suite de cette affaire, les services de renseignement ont été réorganisés et leurs pouvoirs réduits. Avec l'évolution des risques et menaces envers la Suisse, il a néanmoins été décidé de renforcer les pouvoirs des services de renseignement, dans le cadre de la loi fédérale sur le renseignement du 25 septembre 2015².

L'article 16 de cette loi a autorisé le service de renseignement de la Confédération (SRC) à faire rechercher des personnes ou des véhicules dans le système de recherches informatisées de police³ et dans le Système d'information Schengen⁴. Ce même article a autorisé le SRC à signaler des personnes ou véhicules dans ces fichiers, seulement « *si des indices fondés laissent présumer* » que la personne concernée représente une « *menace concrète pour la sûreté intérieure ou extérieure* », qu'un véhicule est utilisé par une personne représentant une « *menace concrète pour la sûreté intérieure ou extérieure* » ou lorsque la détermination du lieu de séjour d'une personne ou de la localisation d'un véhicule est nécessaire pour la sauvegarde des « *intérêts nationaux importants* ».

Le système de recherches informatisées de police est régi par l'article 15 de la loi fédérale du 13 juin 2008 sur les systèmes d'information de police de la Confédération. Ce système est exploité par l'Office fédéral de la police (FEDPOL) en collaboration avec les cantons, et a pour objet d'assister les autorités fédérales et cantonales dans l'accomplissement d'un nombre défini de tâches légales. Comme pour le FPR en France, les raisons pour lesquelles une personne peut être inscrite sur le fichier obéissent à des objectifs variés, parmi lesquels :

- l'arrestation de personnes ou la recherche de leur lieu de séjour dans le cadre d'une enquête pénale ou de l'exécution d'une peine ou d'une mesure judiciaire ;
- la recherche du lieu de séjour des personnes disparues ;
- l'exécution de mesures d'éloignement ;
- la comparaison systématique avec les données du système d'information sur les passagers ;
- la recherche de véhicules et d'objets perdus ou volés ;

¹ La commission d'enquête concernait les circonstances de la démission d'Elizabeth Kopp, conseillère fédérale radicale, dans le cadre d'une enquête contre son époux pour blanchiment d'argent.

² Approuvée par referendum le 25 septembre 2016.

³ Voir infra.

⁴ Créé par l'article 16 de la loi fédérale du 13 juin 2008 sur les systèmes d'information de police de la Confédération.

- la prévention de l'enlèvement international d'enfants ;
- la surveillance discrète ou le contrôle ciblé de personnes et de véhicules en vue de poursuivre une infraction pénale ou de prévenir les risques pour la sécurité publique.

Le système contient des données permettant d'identifier les personnes et objets recherchés, ainsi que des données relatives :

- aux caractéristiques de la recherche ;
- aux mesures à prendre en cas de découverte ;
- aux tiers impliqués ;
- aux infractions non élucidées.

L'article 15 de la loi fédérale du 13 juin 2008 établit également la liste des autorités pouvant diffuser des signalements par le biais du système, ainsi que celle des autorités pouvant consulter le système.

Les autorités autorisées à consulter le système peuvent interconnecter ce dernier avec d'autres systèmes d'information. Cette consultation des autres systèmes ne peut se faire qu'au moyen d'une seule interrogation et lorsqu'elles disposent des autorisations d'accès nécessaires.

b) Les fiches S, une catégorie de mesures de recherches

Les fiches « S » (pour « sûreté de l'État ») correspondent ainsi à une **catégorie de mesures de recherches** au sein du fichier des personnes recherchées (FPR).

Au 11 décembre 2018, 30 787 fiches S étaient enregistrées dans le FPR.

Ces fiches ne peuvent être inscrites, directement ou à leur demande, que par quatre services¹ : la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI), le service central du renseignement territorial (SCRT), la direction du renseignement de la préfecture de police de Paris (DRPP) et la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN). **Plus de 70 % des fiches ont été inscrites par la DGSI, soit 22 431 fiches².**

Il existe 11 catégories de fiches S (de S2 à S16³), qui ne correspondent pas à des niveaux de dangerosité, mais renvoient à des profils et des conduites à tenir (par exemple, les informations à recueillir ou les actions à entreprendre).

¹ La DGSI est demandeur et « inscripteur » de ses propres fiches S. Le service central de renseignement criminel de la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) inscrit également les fiches S pour le compte de la gendarmerie nationale. La division nationale de la documentation criminelle et de la coordination de la police technique et scientifique (DND2CPT) de la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ) inscrit les fiches S des autres demandeurs de fiches S à savoir la direction du renseignement de la préfecture de police de Paris (DRPP) et le service central de renseignement territorial.

² Au 13 juin 2018, 80 % des fiches S avaient été inscrites par la DGSI.

³ Certaines catégories ne sont plus utilisées.

La fiche S peut concerner toute personne, de **toute nationalité, présente sur le territoire national ou non**, qui en raison de son activité individuelle ou collective, **directement ou indirectement**, est **susceptible de porter atteinte à la sûreté de l'État ou à la sécurité publique** par le recours ou le soutien actif apporté à la violence, ainsi **que toute personne entretenant ou ayant des relations directes et non fortuites avec ces personnes.**

Larges, les **critères permettant une inscription « S » peuvent concerner un grand nombre de personnes** et n'exigent pas de rapporter *a priori* des informations circonstanciées quant à la menace que représente la personne fichée S ou ses relations : il s'agit avant tout d'une fiche de signalement. Dès lors que cette fiche n'est ni motivée ni notifiée à la personne, elle ne peut fonder une décision défavorable à son égard¹.

La fiche S ne contient pas les informations relatives à un éventuel suivi opérationnel de la personne, sachant que les personnes fichées S ne sont pas toutes des objectifs des services de renseignement. **La fiche S ne contient pas non plus les informations précises à l'origine de l'inscription « S » au FPR.**

Ces informations sont contenues dans d'autres fichiers, notamment le fichier Cristina² (« Centralisation du renseignement intérieur pour la sécurité du territoire et des intérêts nationaux ») de la DGSI, le fichier PASP (« Prévention des atteintes à la sécurité publique ») principalement utilisé par le renseignement territorial pour les individus susceptibles d'être impliqués dans des actions collectives violentes ou le fichier des signalements pour la prévention de la radicalisation à caractère terroriste (FSPRT).

La **durée de conservation** d'une fiche S est de deux ans. Toutefois, cette durée peut être renouvelée tant que la mesure apparaît nécessaire. Les informations contenues dans les fiches S doivent, en principe, être mises à jour au moins tous les deux ans. À l'approche de ce délai, un avis est transmis au service demandeur, afin qu'il confirme l'effacement de la fiche ou demande sa prorogation.

¹ Toute décision individuelle défavorable ou dérogatoire doit être motivée.

² Le décret portant création au profit de la direction générale de la sécurité intérieure d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé Cristina n'a pas été publié conformément au dernier alinéa du I de l'article 30 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978, concernant les traitements automatisés de données à caractère personnel intéressant la sûreté de l'État, la défense ou la sécurité publique (article 1^{er} du décret n° 2007-914 du 15 mai 2007 pris pour l'application du I de l'article 30 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés).

Puisque les fiches S sont des données intéressant « *la sûreté de l'État, la défense ou la sécurité publique* », le droit d'accès¹, de rectification ou d'effacement² des personnes concernées par ces données s'exerce de manière indirecte, par l'intermédiaire de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil). Pour la même raison et par dérogation, le droit à l'information de la personne concernée par une collecte de données, prévu par l'article 32 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978, ne s'applique pas. En 2017, 187 personnes ont saisi la Cnil d'une demande de droit d'accès indirect concernant le FPR, procédure ne concernant que les fiches intéressant « *la sûreté de l'État, la défense ou la sécurité publique* » du FPR.

2. Un outil aux finalités et aux utilisateurs multiples

Les fiches S constituent un outil de travail précieux pour les services de renseignement, permettant essentiellement de collecter et de faire remonter rapidement des informations, de manière discrète.

a) Une fonction de signalement permettant aux services de renseignement de bénéficier d'une remontée passive d'information

Une fiche S est un **outil de renseignement** qui permet, à l'instar d'autres techniques de renseignement, de collecter, pour le compte d'un service de renseignement prescripteur, des informations sur une personne identifiée. Il s'agit toutefois d'un **mécanisme passif** ne permettant qu'une collecte ponctuelle d'informations, la fiche ne « s'activant » qu'en cas de consultation ou de contrôle.

¹Le droit d'accès et de communication, prévu à l'article 39 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978, permet à chacun d'interroger une personne collectant des données personnelles afin de savoir s'il fait l'objet d'un traitement de données personnelles et de connaître les finalités du traitement. Tout individu a aussi le droit de recevoir les informations nécessaires pour connaître et contester la logique qui sous-tend le traitement automatisé s'il en résulte une décision le concernant.

Ce droit d'accès s'accompagne d'un droit à se voir communiquer, sous une forme accessible, les données à caractère personnel qui le concernent, et, le cas échéant, à en recevoir une copie.

²En application de l'article 40 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978, le droit de rectification ou d'effacement permet à toute personne concernée par une collecte de données d'exiger du responsable de traitement que ses données à caractère personnel soient rectifiées, complétées, mises à jour, verrouillées ou effacées lorsqu'elles sont inexactes, incomplètes, équivoques, périmées ou lorsque leur collecte, leur utilisation, leur communication ou leur conservation sont en réalité interdites.

**Les techniques de renseignement
pouvant être utilisées en matière de terrorisme**

En matière de prévention du terrorisme, plusieurs techniques peuvent être appliquées à l'encontre de toute personne pouvant présenter une menace, ou de son entourage :

- les accès aux données de connexion en temps différé (article L. 851-1 du code de la sécurité intérieure) ;
- les accès aux données de connexion en temps réel (article L. 851-2 du code de la sécurité intérieure) ;
- la mise en œuvre de traitements automatisés (ou « algorithmes ») sur les données de connexion acheminées par les réseaux des opérateurs de communications électroniques ou des fournisseurs de services en ligne (article L. 851-3 du code de la sécurité intérieure) ;
- la géolocalisation en temps réel (article L. 851-4 du code de la sécurité intérieure) ;
- le balisage (article L. 851-5 du code de la sécurité intérieure) ;
- le recueil de données de connexion par IMSI catcher¹ (article L. 851-1 du code de la sécurité intérieure) ;
- l'interception des communications acheminées par les réseaux des opérateurs de communications électroniques ou des fournisseurs de services en ligne (article L. 852-1 du code de la sécurité intérieure) ;
- l'interception de communications échangées au sein d'un réseau privatif empruntant exclusivement la voie hertzienne (article L. 852-2 du code de la sécurité intérieure) ;
- la captation de paroles prononcées à titre privé (article L. 853-1 du code de la sécurité intérieure) ;
- la captation d'images dans un lieu privé (article L. 853-1 du code de la sécurité intérieure) ;
- le recueil ou la captation de données informatiques (article L. 853-2 du code de la sécurité intérieure) ;
- l'interception et l'exploitation des communications électroniques empruntant exclusivement la voie hertzienne (article L. 855-1 A du code de la sécurité intérieure).

Placer une « fiche S » sur une personne signale une « **mise en attention** » pour les **services entrant en relation avec cette personne**, qui peuvent ensuite faire remonter plusieurs informations utiles : le signalement d'un passage de frontières, le mode de transport utilisé par un individu, les motifs de déplacement, les informations relatives aux accompagnants, le contenu de ses bagages. Ainsi, les « sources » qui alimentent les services de renseignement à l'origine de la fiche S sont constituées des fonctionnaires qui constatent un déplacement de la personne concernée (par exemple, les forces de l'ordre lors d'un contrôle d'identité) ou qui instruisent une

¹ Ces techniques permettent de capter des données de connexion d'équipements terminaux, par le numéro de leur carte SIM ou IMSI (International Mobile Subscriber Identity).

demande de l'intéressé (par exemple, les services de la préfecture dans le cadre d'une démarche de la personne concernée).

Concrètement, dans le cadre d'un contrôle routier où le conducteur doit justifier de son identité, les forces de l'ordre recherchent¹, depuis leurs tablettes professionnelles NEO², le nom de l'individu ainsi que l'immatriculation de son véhicule dans différents fichiers de police, dont le fichier des personnes recherchées. De même, dans les aéroports internationaux, à chaque contrôle par la police aux frontières, l'identité de la personne est recherchée au sein du FPR, notamment via PARAFE (« passage automatisé rapide aux frontières extérieures »).

En cas de « hit³ » et d'existence d'une fiche au sein du FPR, le policier ou le gendarme sera alors informé de l'existence d'une ou plusieurs consignes. Une fiche S est toujours associée à une **conduite à tenir** : par exemple relever la provenance et la direction du véhicule, relever l'identité des autres personnes présentes éventuellement dans le véhicule, etc.

L'immense majorité des fiches prévoit comme **conduites à tenir** des vérifications discrètes de renseignement **ne devant pas attirer l'attention de la personne concernée**⁴. Seules 4,8 % des fiches ont expressément pour conduites à tenir de retenir l'intéressé et d'aviser le service demandeur. Près de 11,8 % des fiches exigent de contacter immédiatement le service demandeur pour instructions. Lorsqu'elles concernent des personnes pour lesquelles il existe des raisons sérieuses de penser que leur comportement peut être lié à des activités à caractère terroriste, les retenues pour vérification de situation administrative peuvent durer jusqu'à quatre heures, en application de l'article 78-3-1 du code de procédure pénale.

La retenue pour vérification de situation administrative
(article 78-3-1 du code de procédure pénale)

Depuis la loi du 3 juin 2016⁵, il existe un fondement juridique spécifique permettant, lors d'un contrôle ou d'une vérification d'identité, de retenir les personnes faisant l'objet d'une fiche S pour lesquelles la conduite à tenir indique de « retenir la personne ».

Précédemment, les retenues se fondaient sur l'article 78-3 du code de procédure pénale, soit une **retenue pour vérification d'identité**, qui permet, lorsqu'une personne dont l'identité est contrôlée refuse ou se trouve dans l'impossibilité de justifier de son identité, de retenir cette dernière pour le temps nécessaire à l'établissement de son identité, avec une durée maximale de quatre heures.

¹ Jusqu'à présent, ces recherches étaient effectuées par téléphone.

² Nouvel équipement opérationnel.

³ Un « Hit » désigne une réponse positive à une requête informatique.

⁴ Les conduites à tenir font expressément référence au fait de ne pas attirer l'attention de la personne concernée, et « en aucun cas, il ne doit être fait état de la présente fiche à l'individu qui en fait l'objet ».

⁵ Loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale.

Or cette pratique s'assimilait à « un détournement de procédure dès lors [que la procédure de l'article 78-3 du code de procédure pénale] serait utilisée dans un autre objectif que celui de la vérification d'identité¹. » De plus, ce fondement était insuffisant, dès lors que la personne pouvait décliner son identité.

La **procédure de retenue pour vérification de situation administrative**, créée par l'article 48 de la loi du 3 juin 2016, permet de retenir **jusqu'à quatre heures** une personne faisant l'objet d'un contrôle ou d'une vérification d'identité lorsque ces derniers révèlent « qu'il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement peut être lié à des activités à caractère terroriste ».

Cette durée de quatre heures permet de procéder à diverses vérifications, notamment de contacter le service demandeur mais également de faire procéder à la consultation de tout traitement relevant de l'article 26 de la loi du 6 janvier 1978², c'est-à-dire les fichiers intéressant la sûreté de l'État, la défense ou la sécurité publique ou qui ont pour objet la prévention, la recherche, la constatation ou la poursuite des infractions pénales ou l'exécution des condamnations pénales ou des mesures de sûreté.

Toute découverte d'individus signalés doit faire l'objet d'une remontée au service demandeur. La fiche S précise les **modalités de transmission des dites informations collectées** : généralement un appel téléphonique vers un numéro identifié sur la fiche, puis l'envoi d'un procès-verbal d'observations.

Certains « hits » positifs peuvent être anticipés et conduire à la mise en place d'un **mécanisme de recueil d'informations plus élaboré**, notamment pour les contrôles aériens. En effet, à chaque réception des données API-PNR³ par l'unité information passagers (UIP), celles-ci sont automatiquement et systématiquement comparées avec plusieurs fichiers, dont le FPR. Ce « criblage » permet d'identifier si des personnes inscrites S

¹ Selon l'étude d'impact du projet de loi renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, n° 3473, déposé le 3 février 2016 sur le bureau de l'Assemblée nationale.

² Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

³ Les données « PNR », ou Passenger Name Record, sont des informations déclaratives fournies au moment de la réservation d'un voyage : elles présentent donc une fiabilité incertaine. Elles consistent en les nom et prénoms du client, les renseignements sur l'agence de voyage auprès de laquelle la réservation est effectuée, l'itinéraire du déplacement qui peut comporter plusieurs étapes, les indications des vols concernés (numéros des vols successifs, date, heure, classe économique, business...), le groupe de personnes pour lesquelles une même réservation est faite, le contact à terre du passager (numéro de téléphone au domicile, professionnel...), les tarifs accordés, l'état du paiement effectué et, le cas échéant, ses modalités par carte bancaire, les réservations d'hôtels ou de voitures à l'arrivée, les services demandés à bord tels que le numéro de place affecté à l'avance, les repas et les services liés à la santé...), etc. Les données « API », ou Advanced Passenger Information, sont les suivantes : numéro et type du document de voyage utilisé, nationalité, nom complet, date de naissance, point de passage frontalier utilisé pour entrer sur le territoire des États membres, code de transport, heures de départ et d'arrivée du transport, nombre total des personnes transportées et point d'embarquement initial. Produites et recueillies par les transporteurs aériens lors de l'enregistrement et de l'embarquement du voyageur, ces données sont plus fiables que des informations déclaratives ;

au FPR figurent sur un vol concerné par le traitement¹ et d'anticiper les conduites à tenir : préparation des services des douanes, des agents des aubettes, voire même intervention du service de renseignement inscripteur dont les agents peuvent venir intercepter ou suivre discrètement l'individu concerné.

Des informations peuvent également remonter aux services de renseignement lorsque la personne faisant l'objet d'une fiche S effectue des démarches, par exemple une demande de passeport ou de nationalité française en préfecture. Les services administratifs² ne disposent toutefois que d'un accès indirect pour certaines fiches (notamment les fiches S et J) de type « *hit/no hit* » : l'application ne leur indique pas que la personne concernée fait l'objet d'une fiche S, ni les informations succinctes contenues dans la fiche S. En revanche, pour poursuivre l'instruction du dossier à l'origine de l'interrogation, ils sont invités à s'adresser au service de police ou de gendarmerie compétent habilité à saisir le service demandeur à l'origine de la fiche S.

La fiche S peut ainsi être conçue comme un « filet » lancé en espérant une pêche fructueuse d'informations.

Dès lors qu'il s'agit d'un **mécanisme de remontée d'informations**, et non d'un placement sous surveillance active d'une personne, cet outil est **susceptible de concerner un grand nombre de personnes**.

La fiche S est donc un **moyen d'investigation**, à faible coût humain, et non la marque que la personne est identifiée comme une « cible » ou un « objectif » des services de renseignement. La fiche S ne signifie pas, *a fortiori*, que ces personnes sont suivies ou surveillées, au sens littéral, par les services de renseignement.

Pour cette même raison, peuvent être fichées « S » des personnes qui ne sont situées ni sur le territoire français ni sur le territoire européen, voire des personnes dont la localisation n'est pas connue.

In fine, les informations recueillies par les services de renseignement peuvent faire présumer l'existence d'une menace et donc **conduire à mettre en place une surveillance « active »** de la personne : dans ce cadre, certains profils peuvent faire l'objet de filature ou d'autres techniques de renseignement (une interception administrative de leurs correspondances, par exemple), beaucoup plus coûteuses en ressources humaines.

¹Le « PNR 0 » envoyé au plus tard 30 minutes après le décollage constitue le traitement le plus fiable.

²Les « profils administratifs » correspondent aux agents des préfectures et des administrations centrales (direction des libertés publiques et des affaires juridiques, direction de la modernisation et de l'action territoriale du ministère de l'intérieur, délégation à la sécurité routière, conseil national des activités privées de sécurité).

b) Une fonction d'alerte utile aux services administratifs

Les fiches S peuvent également être une « **mise en attention** » utile pour les autorités administratives dans le cadre des **enquêtes administratives**.

Depuis 2016, le **champ d'intervention des enquêtes administratives** s'est considérablement élargi : elles visent à vérifier qu'une personne peut exercer ou continuer d'exercer certaines fonctions, accéder à certains lieux, porter une arme, utiliser certains produits dangereux, obtenir un titre de séjour, une distinction nationale, ou encore la nationalité française.

Le champ d'intervention des enquêtes administratives

Plusieurs dispositions législatives permettent de soumettre à des enquêtes administratives préalables le recrutement d'un agent.

Ainsi, l'article L. 114-1 du code de la sécurité intérieure prévoit la possibilité de mener des enquêtes administratives préalablement au recrutement et à l'affectation, à la titularisation, à l'autorisation, à l'agrément ou à l'habilitation d'agents, publics ou privés, exerçant des activités considérées comme sensibles, dans un certain nombre de secteurs, en particulier la sécurité¹. De telles enquêtes sont également prévues si les fonctions remplies par un agent nécessitent qu'il ait connaissance d'informations classifiées au titre du **secret de la défense nationale** (art. L. 2311-1 et R. 2311-7 du code de la défense) ou qu'il accède à un **point d'importance vitale** (art. R. 1332-22-1 du code de la défense).

Depuis 2016, dans un contexte de menace terroriste accru, le champ d'application des enquêtes administratives s'est **considérablement étendu**. Plusieurs dispositifs spécifiques ont été créés afin de « cribler » :

- les recrutements et les affectations en lien avec la sécurité des personnes et des biens au sein d'une entreprise de transport public de personnes ou d'une entreprise de transport de marchandises dangereuses (article L. 114-2 du code de la sécurité intérieure modifié par la loi n° 2016-339 du 22 mars 2016 *relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs*) ;

- les accès de toute personne, autre que spectateur ou participant, à un établissement ou une installation accueillant un « grand événement » exposé à un risque exceptionnel de menace terroriste (article L. 211-11-1 du code de la sécurité intérieure créé par la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 *renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale*) ;

- les responsables de traitements de données à caractère personnel dont la finalité exige la collecte de données révélant la qualité de militaire et toute personne qui pourrait accéder aux données enregistrées dans ces traitements (article L. 4123-9-1 du code de la défense créé par la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 *renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale*) ;

¹ Les enquêtes administratives peuvent concerner les décisions relatives aux :

- emplois publics participant à l'exercice des missions de souveraineté de l'État ;
- emplois publics ou privés relevant du domaine de la sécurité ou de la défense ;
- emplois privés ou activités privées réglementées relevant des domaines des jeux, paris et courses ;
- accès à des zones protégées en raison de l'activité qui s'y exerce ;
- utilisations de matériels ou produits présentant un caractère dangereux.

- les personnes sollicitant la délivrance, le renouvellement ou le retrait d'un titre ou d'une autorisation de séjour (article L. 114-1 du code de la sécurité intérieure, modifié par la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 *pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie*).

Le dispositif principal des enquêtes administratives préalables (article L. 114-1 du code de la sécurité intérieure) a été récemment complété par la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 *renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme* afin de permettre des enquêtes administratives postérieurement aux décisions administratives d'affectation, afin de s'assurer que le comportement des personnes demeure compatible avec les missions, les accès aux lieux ou aux produits concernés.

Le nombre très élevé d'enquêtes administratives désormais possibles a conduit à la **création du service national** des enquêtes administratives de sécurité (SNEAS)¹, service à compétence nationale, et d'un **nouvel outil : ACCRED** pour « automatisation de la consultation centralisée de renseignements et de données ». ACCRED permet de consulter automatiquement et de manière simultanée un grand nombre de traitements automatisés, dont le FPR, le Taj (« traitement des antécédents judiciaires »), et le PASP (« Prévention des atteintes à la sécurité publique »). Il permet également d'adresser automatiquement la liste des personnes « criblées » dans les fichiers principaux à la DGSI et à la DRPP pour qu'elles réalisent leur propre criblage dans leurs fichiers propres : Cristina et GETEREXT (« gestion du terrorisme et des extrémismes violents »).

Ainsi, les fiches S du FPR peuvent être consultées, par exemple, dans le cadre d'une enquête préalable à la titularisation d'une personne travaillant à la DGSE, à l'agrément d'une personne travaillant pour une centrale nucléaire ou en tant qu'agent de sécurité privée².

Votre rapporteur souligne la nécessité de s'assurer de la pertinence et de l'actualisation des données inscrites dans une fiche « S », dès lors que ces signalements peuvent aboutir à écarter des personnes de certains emplois.

Dans le cadre de la réglementation relative aux titres d'identité, le FPR et donc les fiches S, peuvent également être consultés. Comme indiqué *supra*, l'accès aux fiches S pour les agents des préfectures est indirect, c'est-à-dire que les agents n'ont pas accès à la fiche S pour des raisons de confidentialité. Lors d'une recherche de la personne dans le FPR et en cas de *hit* pour une fiche S ou J, ils sont invités à contacter le service inscripteur, qui est alors susceptible d'éclairer le service administratif sur l'opportunité ou non de délivrer un titre d'identité, par exemple.

¹ Pour l'accès aux lieux en lien avec la sécurité nucléaire, a été créé le commandement spécialisé pour la sécurité nucléaire » (CoSSeN), rattaché à la direction générale de la gendarmerie nationale.

² L'enquête de moralité des agents de sécurité privée est constituée par la consultation du fichier Taj (Traitement des antécédents judiciaires), du fichier des personnes recherchées et du bulletin n° 2 du casier judiciaire.

Depuis le décret n° 2017-1219 du 2 août 2017, les fiches S du FPR peuvent aussi être consultées par les agents habilités des services centraux du ministère de l'intérieur et des préfectures pour l'instruction des demandes relatives aux armes ou aux munitions et aux agents du ministère de l'intérieur et du ministère des affaires étrangères dans le cadre de l'instruction des demandes de visa.

En juin 2017, à la suite de l'attentat perpétré sur les Champs-Élysées par Adam Djaziri, une polémique avait éclaté sur les « failles » nées de l'absence de croisement entre le FPR et le traitement des autorisations de détention d'armes. Votre rapporteur rappelle cependant que la seule inscription « S » ne suffit pas à caractériser un « *comportement laissant objectivement craindre une utilisation de l'arme ou du matériel dangereuse pour soi-même ou pour autrui.* », critère permettant de motiver le refus de délivrance du permis. De plus, dans le cas d'espèce, le FPR avait effectivement été consulté et la DSGI informée : le permis avait été renouvelé pour ne pas éveiller les soupçons de l'intéressé et afin de poursuivre l'objectif primordial de collecte de renseignement.

B. DE NOMBREUSES APPROXIMATIONS ET CONFUSIONS

Identifiées, à tort, comme un indicateur de dangerosité et de radicalisation, les « fiches S » ont fait l'objet, au cours des dernières années, d'une focalisation politico-médiatique délétère, tant pour l'efficacité de l'outil que pour l'action des services de renseignement.

1. Un outil qui n'est ni un indicateur de la dangerosité des personnes, ni destiné au suivi de la radicalisation

a) L'absence de lien entre la « fiche S » et le niveau de dangerosité d'une personne

Bien que créées à l'initiative des services de renseignement, **les « fiches S » ne constituent pas**, contrairement à de nombreuses idées reçues, **un indicateur de la dangerosité d'une personne.**

Toutes les personnes inscrites au fichier des personnes recherchées et pour lesquelles une fiche S a été créée **ne sont en effet pas des objectifs des services de renseignement**, c'est-à-dire des individus faisant l'objet d'une surveillance active par ces services.

Peuvent ainsi être concernées par une fiche S non seulement les « *personnes faisant l'objet de recherches pour prévenir des menaces graves pour la sécurité publique ou la sûreté de l'État* », mais également les **personnes entretenant ou ayant des relations directes avec ces individus**, y compris si celles-ci ne représentent aucune menace.

Le fichage de cette seconde catégorie d'individus a pour objectif de permettre aux services de renseignement de recueillir des informations sur un de leurs objectifs, **par le biais des contacts qu'il entretient avec son entourage**. Par exemple, le simple fait de constater lors du contrôle d'identité de M. X, fiché S en raison de son carnet d'adresses, qu'il était accompagné de M. Y et M. Z permet ainsi aux services de renseignement de savoir que M. Y et M. Z se sont rencontrés, information qui peut présenter un intérêt supérieur au fait de connaître les éventuels déplacements de M. X.

La « fiche S » n'a **pas vocation à informer les services** disposant d'un accès au fichier des personnes recherchées, en particulier les forces de sécurité intérieure **sur la dangerosité éventuelle d'une personne contrôlée**. Comme indiqué précédemment, une fiche ne comprend qu'un nombre très limité d'informations, qui ne mentionnent pas les raisons précises pour lesquelles la personne fait l'objet d'une fiche S.

Cela explique au demeurant qu'il n'existe, au sein du fichier, **aucun classement ou aucune hiérarchisation des personnes inscrites au FPR avec une fiche S**. Les différentes catégories de fiches correspondent à différentes conduites à tenir pour les forces de sécurité intérieure, mais ne reflètent en aucun cas une distinction entre des personnes susceptibles d'être identifiées comme appartenant au « *haut du spectre* » et celles qui relèveraient du « *bas du spectre* ».

Outre le fait d'être complexe, le classement des personnes fichées S sur la base de leur niveau de dangerosité serait à la fois inutile et contreproductif : inutile car l'objet de la fiche S n'est pas d'assurer une surveillance active des personnes fichées ; contreproductif car il conduirait à diffuser trop largement, auprès des services ayant accès au fichier des personnes recherchées, des informations confidentielles.

b) Une assimilation erronée de la fiche S à un outil de suivi de la radicalisation

Si le terme de « fiché S » est désormais couramment utilisé pour désigner un individu radicalisé, la fiche S ne constitue pas plus un outil de suivi de la radicalisation qu'un indicateur de dangerosité.

Force est en premier lieu de constater que la catégorie « S » du fichier des personnes recherchées concerne un périmètre beaucoup plus large que les seuls individus radicalisés.

Les personnes appartenant à la mouvance radicale islamiste et suivies à ce titre par les services de renseignement constituent, certes, un **vivier important** des fiches S, qui n'a cessé de progresser au cours des dernières années. Selon les dernières statistiques communiquées à votre rapporteur, en avril 2018, environ **17 000 fiches S, sur un total de 26 000, concernaient des personnes fichées pour radicalisation** ou en raison de leurs relations avec des personnes radicalisées.

Les fiches S ne sont, pour autant, pas dédiées au suivi de la radicalisation. **Nombreux peuvent en effet être les motifs à l'origine de l'inscription S** au FPR. Les services de renseignement y recourent ainsi dans le but de recueillir des informations ou d'effectuer des investigations pour d'autres finalités que la prévention du terrorisme, qu'il s'agisse de la contre-ingérence¹, du contre-espionnage ou encore de la lutte contre les extrémismes violents². **Peuvent ainsi figurer au FPR, avec une fiche S, les personnes appartenant aux mouvements hooligans, aux mouvances d'ultragauche ou d'ultra-droite, etc.**

Qui plus est, jusqu'à récemment, toutes les personnes suivies par les services de renseignement pour radicalisation ne faisaient pas systématiquement l'objet d'une inscription au fichier des personnes recherchées avec une fiche S. Le FPR n'a en effet, par nature, **aucune vocation à recenser exhaustivement les signalements de radicalisation**. Il appartient à chaque service de renseignement de demander ou de procéder à la création d'une fiche en fonction de ses besoins de renseignement sur un individu, et ce quel que soit son niveau de radicalisation.

Simple **outil de collecte d'informations**, la « fiche S » n'a, en second lieu, **pas pour finalité de permettre le suivi régulier**, et encore moins une surveillance, des individus entrés dans un processus de radicalisation. Elle se distingue, à cet égard, **du fichier des signalements pour la prévention de la radicalisation à caractère terroriste (FSPRT)**.

Créé en 2015 et administré par l'unité de coordination de la lutte antiterroriste (UCLAT), ce dernier a pour finalité de **centraliser les signalements des personnes radicalisées ou présentées comme telles lors de la transmission des signalements**, qu'elles soient engagées dans un processus de radicalisation ou susceptibles de prendre part au jihad ou à des activités terroristes, **et d'en permettre un suivi individualisé** : il s'agit de s'assurer que chaque personne signalée fasse l'objet d'une prise en charge et d'un suivi administratifs par un service.

¹ Par exemple, un étudiant de nationalité étrangère qui est suspecté de voler des données dans une administration publique ou une entreprise.

² Selon les informations communiquées à votre rapporteur, certaines fiches S seraient également créées à la demande de services de renseignement étrangers, pour des motifs divers ne se rattachant pas tous à un suivi de la radicalisation.

Le FSPRT, un fichier de signalement et de suivi des personnes radicalisées

Depuis la mise en place du dispositif national de lutte contre la radicalisation le 29 avril 2014, l'unité de coordination de la lutte antiterroriste (UCLAT) assure la collecte et le suivi administratif des signalements d'individus radicalisés susceptibles de basculer dans l'action violente.

Au regard de l'ampleur des signalements et afin de partager, dans un cercle spécifique et plus restreint que le FPR, les informations permettant d'assurer le suivi permanent d'un individu, l'UCLAT a créé en 2015 un fichier dédié : le Fichier de traitement des Signalements pour la Prévention de la Radicalisation à caractère Terroriste (FSPRT).

Créé par décret en Conseil d'État, non publié, du 5 mars 2015, le FSPRT constitue **l'outil national de recensement et de centralisation des informations des personnes engagées dans un processus de radicalisation**, en vue d'en informer les autorités compétentes et d'assurer le suivi des personnes fichées.

Y sont recensées **les informations relatives à l'ensemble des personnes résidant sur le territoire national et signalées pour radicalisation**. Le FSPRT est, à cet égard, **alimenté par plusieurs vecteurs** :

- les **signalements émis par des particuliers** *via* le centre national d'assistance et de prévention de la radicalisation, soit par la plateforme téléphonique nationale de signalement, soit par un site internet dédié (30 % des personnes fichées). Les signalements reçus dans ce cadre font l'objet d'un processus de validation par l'UCLAT avant d'être enregistrés dans le fichier ;

- les **signalements effectués par les services territoriaux** (services de l'Éducation nationale, élus locaux, services municipaux, associations sportives, *etc.*), *via* les états-majors de sécurité de chaque préfecture (37 à 38 % des personnes fichées). Les signalements sont alors inscrits par l'UCLAT ;

- les **signalements effectués par les services de renseignement** (30 à 32 % des personnes fichées).

Le FSPRT répond à un besoin de décloisonnement et de partage de l'information entre services aux fins de suivi des personnes radicalisées. Conçu comme un **outil de travail collaboratif**, il comprend des informations précises sur les profils des personnes concernées (lieux de résidence, profession exercée, signes de radicalisation, vellétés de départ à l'étranger, pratiques sportives à risque, *etc.*) et sur les mesures de suivi mises en place, enrichies au fil du temps.

Au 1^{er} décembre 2018, le FSPRT recensait **20 560 individus**.

Contrairement aux « fiches S », le FSPRT est donc structuré de manière à permettre un échange de données entre services et à faciliter le suivi des personnes signalées pour radicalisation. Chaque personne qui y est inscrite fait ainsi l'objet d'un classement, en six catégories, qui repose à la fois sur l'évaluation de son niveau de radicalisation et sur le niveau du suivi qu'il est décidé de lui affecter.

Sur les 20 560 individus inscrits dans le FSPRT au 1^{er} décembre 2018, 9 762 faisaient l'objet d'une fiche dite « active » ou « prise en compte », c'est-à-dire affectée à un service de renseignement, qui en assure le suivi et, le cas échéant, la surveillance. Bien que le fichier ne procède pas, à proprement parler, à une classification des personnes signalées selon leur

niveau de dangerosité, leur répartition entre les services de renseignement s'effectue néanmoins selon l'évaluation de leur niveau de radicalisation : la DGSJ bénéficie ainsi d'un droit d'évocation pour toute personne radicalisée signalée comme présentant un caractère actuel de dangerosité (« haut du spectre »¹) ; les individus identifiés comme appartenant au « bas du spectre » sont quant à eux généralement suivis par les services de renseignement territoriaux.

Les autres signalements sont en « cours d'évaluation » (234 individus étaient concernés par ce statut au 1^{er} décembre 2018) ou « en veille » pour les personnes identifiées comme moins prioritaires, mais qui demeurent toutefois sous observation au nombre de 2 981 au 1^{er} décembre 2018).

En dépit de leurs finalités différentes, **les « fiches S » du FPR et le FSPRT ont fait l'objet, au printemps 2018, d'un rapprochement.** Il est désormais procédé plus systématiquement à la création, par les services de renseignement, d'une fiche S au sein du FPR pour toute personne signalée pour radicalisation et inscrite au FSPRT.

Ce **changement de doctrine**, qui a entraîné, en quelques mois, une augmentation significative du nombre de personnes fichées S, avait pour objectif principal d'enrichir le FSPRT par l'apport d'informations en provenance du FPR, notamment pour les objectifs dits du « bas du spectre », dont l'évaluation et la surveillance peuvent, comme l'ont démontré les derniers attentats commis sur le sol national, se révéler complexe. Il n'a toutefois conduit à modifier ni la finalité, ni la nature des « fiches S », dont la création demeure, en définitive, de la responsabilité des services de renseignement, auxquels il revient d'évaluer l'opportunité d'émettre ou non une fiche.

Votre rapporteur note toutefois que **ce rapprochement**, parfois critiqué par les services de renseignement eux-mêmes, **renforce la confusion qui peut exister, dans le débat public, autour de la « fiche S » et de son assimilation trop fréquente à un outil de suivi de la radicalisation.**

2. Un outil qui fait l'objet d'une focalisation excessive au détriment de son efficacité

Au cours des dernières années, en réaction tant à l'amplification des phénomènes de radicalisation qu'à la multiplication des actes de terrorisme sur le territoire national, les fiches S ont fait l'objet d'une **focalisation à outrance, au sein des médias comme dans les discours politiques.**

¹ Sont notamment répertoriés sous cette catégorie les individus présentant un lien supposé avec un projet ou un réseau terroriste, les individus velléitaires pour rejoindre une terre de djihad ainsi que les individus radicalisés signalés comme présentant un caractère actuel de dangerosité.

À l'occasion de chaque attentat qui a frappé notre pays, les fiches S ont ainsi servi, de manière erronée si ce n'est simpliste, d'unique clé de lecture pour analyser et évaluer l'efficacité des dispositifs de lutte contre le terrorisme et de l'action des services de renseignement.

Le seul fait qu'un ou plusieurs individus fichés S aient pu passer à l'acte a été, à maintes reprises, interprété dans le débat public comme la preuve de l'inefficacité du dispositif de fichage et, plus largement, des dispositifs de surveillance :

Comment un individu fiché S a-t-il pu légitimement échapper à la surveillance des services de renseignement alors qu'il était connu de ces services et réputé dangereux ? Comment, dès lors qu'elles font l'objet d'un fichage, améliorer la surveillance des personnes fichées S et faire obstacle à leur passage à l'acte ?

Autant de constats et d'interrogations qui ont alimenté, dans les débats politiques, des propositions de réforme pour le moins hasardeuses. Qu'il s'agisse d'expulser les personnes fichées S du territoire national, de leur placement en rétention administrative ou sous bracelet électronique, ces propositions reposent toutes sur une **méconnaissance de la nature et de la finalité des fiches S.**

Les fiches S n'ont en effet jamais eu pour objet d'empêcher un attentat ; elles matérialisent simplement, comme cela a précédemment été précisé, une remontée aléatoire d'informations au profit d'un service de renseignement. **Dès lors qu'elles ne témoignent pas du niveau de dangerosité d'une personne ni de la mise en œuvre d'une surveillance active à son égard, elles ne sauraient être utilisées comme un marqueur de l'efficacité des dispositifs de lutte antiterroriste, qui repose, en réalité, sur un ensemble d'instruments qui ne sont pas publics, et n'ont pas d'ailleurs vocation à le devenir.**

Le cas de Khamzat Azimov, auteur de l'attentat commis près de l'Opéra de Paris en mai 2018 est, à cet égard, emblématique des confusions relevées par votre rapporteur. Si son passage à l'acte questionne, sans aucun doute, la capacité de nos services de renseignement à repérer une menace endogène et incarnée par des individus se radicalisant seuls, il ne remet, pour autant, pas en cause l'efficacité des fiches S en tant qu'outil d'information. Le seul fait que Khamzat Azimov ait été repéré par les services de renseignement pourrait même témoigner, *a contrario*, de l'efficacité du renseignement : le passage à l'acte d'un individu qui aurait échappé aux radars des services de renseignement aurait, en soi, soulevé plus d'interrogations quant à l'efficacité du renseignement antiterroriste.

Outre qu'elle repose sur des postulats erronés, cette sur-médiatisation des fiches S a, de l'avis de plusieurs personnes entendues par votre groupe de travail, contribué à affaiblir l'action des services de renseignement.

L'efficacité des fiches S repose en effet sur la **préservation de leur confidentialité** : toute personne suspectant qu'elle fait l'objet d'un fichage risque en effet de développer des stratégies d'évitement, à l'instar de son entourage, avec pour conséquence de priver les services de renseignement d'informations essentielles. De plus, il n'est pas exclu que certains passages à l'acte aient pu être provoqués par le fait qu'une personne se soit sentie ou ait été informée qu'elle faisait l'objet d'une fiche S. Or, comme l'ont indiqué plusieurs personnes entendues par votre groupe de travail, cette exigence de confidentialité est affaiblie par une focalisation excessive du débat public sur cet outil pourtant indispensable à l'action de renseignement sur le territoire national.

II. LES FICHES S : UN OUTIL QUI PEUT ÊTRE AMÉLIORÉ, MAIS QUI NE DOIT PAS ÊTRE DÉVOYÉ, AU RISQUE DE DEVENIR INUTILISABLE

Si la gestion des fiches S mérite probablement quelques améliorations marginales, il est en revanche essentiel, alors que leur fonctionnement ne cesse d'être remis en cause dans le débat public, de rappeler que **ses principes structurants doivent être préservés pour ne pas priver les services spécialisés d'un instrument indispensable à leur activité**, en particulier en matière de lutte antiterroriste.

A. DES PRINCIPES FONDATEURS À PRÉSERVER

1. Éviter une recentralisation des fiches S sur les personnes les plus dangereuses

a) Une réduction du champ des fiches S peu opportune sur le plan opérationnel

L'augmentation exponentielle du nombre de personnes inscrites au FPR avec une fiche S nourrit, dans le débat public, des interrogations au regard des capacités humaines et matérielles des services de renseignement. Nombreux sont en effet ceux qui craignent que cette évolution nuise à la qualité de la surveillance mise en œuvre par les services de renseignement.

D'aucuns proposent, en réponse à ce constat, une réduction du nombre de personnes faisant l'objet d'une fiche S, de manière à concentrer le suivi sur les individus les plus dangereux, identifiés par les services de renseignement comme appartenant au « haut du spectre ».

Cette recentralisation du dispositif des fiches S n'est pas seulement évoquée dans les débats politiques et les médias. Elle est également préconisée, bien que sous des formes différentes, par certains services de

sécurité qui craignent un éparpillement et un risque d'affaiblissement de la surveillance.

Certaines personnes entendues par votre groupe de travail ont par exemple évoqué l'idée d'une **scission des actuelles fiches S en deux niveaux de fiches**, de manière à mieux distinguer les individus présentant une dangerosité forte, qui conserveraient une fiche S, de ceux qui ne présenteraient que des signes faibles de dangerosité et pour lesquels pourrait être créée une catégorie supplémentaire dans le FPR.

La police aux frontières, dont plusieurs représentants ont été entendus par le groupe de travail lors de son déplacement à l'aéroport de Roissy, a par ailleurs constaté que l'augmentation du nombre de fiches S complexifiait les contrôles pour les agents en bout de chaîne, nuisant, nécessairement, à la qualité des informations remontées.

Sans nier les difficultés qu'induit l'évolution à la hausse du nombre de personnes suivies par les services de renseignement notamment en raison de la hausse des phénomènes de radicalisation, **votre rapporteur observe que les propositions qui tendent à réduire le périmètre des fiches S placent le débat sur le mauvais terrain.**

En dépit d'une montée en puissance des services de renseignement au cours des dernières années, notamment sous l'impulsion des plans de lutte contre le terrorisme et la radicalisation, il demeure **inenvisageable de placer sous surveillance permanente l'ensemble des personnes faisant l'objet d'une fiche S.**

Selon les informations communiquées à votre rapporteur, la surveillance à plein temps d'une personne nécessite l'implication de 20 à 25 agents. Rapportés aux quelques 29 973 personnes inscrites au FPR avec une fiche S au 11 décembre 2018, le besoin s'élèverait donc entre 600 000 et 750 000 agents. Au regard des effectifs actuels des services de sécurité intérieure, renseignement territorial compris, aucune surveillance généralisée des fichés S ne paraît possible.

De l'avis de votre rapporteur, **ce constat ne justifie pas, pour autant, de restreindre le champ des fiches S aux personnes présentant un niveau de dangerosité élevé.**

Cette proposition repose en effet sur une conception erronée de la nature et des finalités des fiches S. Comme indiqué précédemment, la fiche S ne mobilise que peu de moyens humains pour les services de renseignement. Si certaines personnes fichées S constituent des objectifs des services de renseignement et font l'objet d'une surveillance plus active, tel n'est pas le cas de l'ensemble des personnes fichées qui, eu égard à la diversité des profils concernés, n'ont pas vocation à le devenir.

Dès lors, restreindre le périmètre des fiches S ne permettrait en aucun cas de libérer les capacités opérationnelles des services de renseignement en vue d'améliorer la surveillance des personnes fichées.

À l'inverse, **réduire le nombre de fiches S serait, sur le plan opérationnel, contreproductif pour l'efficacité de la lutte contre la radicalisation et le terrorisme.**

De l'avis d'une très grande majorité des personnes entendues par votre groupe de travail, l'intérêt de l'outil réside, précisément, dans l'étendue et la précision de son maillage : plus le nombre de personnes fichées est élevé, plus les informations collectées sont nombreuses et utiles.

Limiter le fichage aux personnes évaluées comme les plus dangereuses priverait donc les services de renseignement de la possibilité d'y inscrire des personnes appartenant à l'entourage de leurs objectifs, alors même qu'il s'agit d'une source importante d'informations qui permet, par exemple, d'établir des connexions entre différents individus.

Cela présenterait également le risque de **priver les services spécialisés de renseignements sur les individus qui ne présentent que des signaux faibles de radicalisation.** Or, comme l'ont malheureusement démontré les attentats qui se sont déroulés à Trèbes, en mars 2018¹, et à Paris, en mai 2018², l'évolution de la menace terroriste sur le territoire national rend de plus en plus complexe l'évaluation de la dangerosité des personnes radicalisées, la distinction entre les individus qui relèveraient du « haut du spectre » et ceux qui relèveraient du « bas du spectre » ainsi que la détection des risques de passage à l'acte. Dans ce contexte, il paraît indispensable que les services de renseignement puissent continuer à collecter, *via* le FPR, des informations sur un panel large d'individus, qui leur permettent d'assurer une veille constante et d'affiner l'évaluation des profils.

Votre rapporteur note que **cet argument s'applique également au FSPRT, dont le périmètre est parfois jugé trop large et source d'inefficience pour les services de renseignement.**

Réduire le champ de ce fichier en excluant les individus identifiés comme relevant du « bas du spectre » apparaîtrait pour le moins contradictoire avec sa finalité, qui est précisément de centraliser l'ensemble des signalements de radicalisation, y compris ceux dont la teneur reste à vérifier, et de s'assurer de l'existence d'un suivi adapté de l'individu en fonction des éléments recueillis sur sa radicalisation. L'organisation et le fonctionnement du fichier sont d'ailleurs adaptés pour permettre la mise en œuvre d'un suivi et, le cas échéant, une surveillance, adaptés au profil de chaque personne signalée.

¹ Attentat du 23 mars 2018 dans un supermarché de Trèbes, perpétré par Radouane Lakdim.

² Attentat du 12 mai 2018 dans le quartier de l'Opéra à Paris, perpétré par Khamzat Azimov.

S'il devait être envisagé de procéder à une amélioration du fichier, celle-ci devrait plutôt consister à renforcer les outils d'évaluation de la dangerosité des personnes inscrites, afin de leur affecter un dispositif de suivi adapté, plutôt qu'à exclure une partie des personnes fichées, qui sortiraient dès lors complètement du « radar » des services de renseignement.

Au moment où votre rapporteur achevait ses travaux, le FSPRT était d'ailleurs sur le point de faire l'objet de plusieurs évolutions, destinées à améliorer son efficacité et le suivi des personnes radicalisées, qui devraient entrer en vigueur d'ici le début de l'année 2019. Il est notamment envisagé d'affiner le suivi opérationnel des personnes « prises en compte », en discriminant en fonction de leur profil et de leur niveau de radicalisation. Par voie de conséquence, le statut « **en veille** » devrait disparaître.

Votre rapporteur souligne qu'en raison de la confidentialité du fichier, dont les informations sont classifiées, il ne lui a pas été possible d'exposer davantage ce point.

b) Des propositions consistant à « débaptiser » une partie des fiches S qui risquent de n'avoir que peu d'impact dans la pratique

Certaines personnes entendues par votre groupe de travail au cours de ses travaux ont indiqué que la scission des fiches S en deux niveaux de fiches, mentionnée précédemment, permettrait également **d'éviter, dans le débat public, les confusions sur les termes de fiches S, en le réservant aux personnes présentant un niveau de dangerosité élevé.**

Plus largement, l'idée de « **débaptiser** » **les fiches S** de manière à mettre fin à la focalisation médiatique sur cet outil a été évoquée au sein du groupe de travail.

S'il entend les arguments énoncés à l'appui de cette proposition, votre rapporteur considère néanmoins qu'un simple changement de nom ne saurait suffire à mettre fin aux mythes qui existent désormais depuis plusieurs années sur les modalités de fichage et de suivi des personnes radicalisées. Il risquerait simplement, à terme, de reporter le débat sur un autre outil, quel qu'en soit le nom, sans régler la confusion qui existe sur la nature et sur les finalités du fichage.

Au demeurant, l'idée consistant à réserver les termes de fiches S aux personnes relevant du « haut du spectre » conduirait les services de renseignement à catégoriser les personnes inscrites au FPR et, ainsi, à fournir des informations plus précises sur leur profil et sur les raisons de leur fichage. Cela ne manquerait pas d'affaiblir l'exigence de confidentialité à laquelle sont particulièrement attachés les services de renseignement, qui plus est dans un contexte où la distinction entre le « haut du spectre » et le « bas du spectre » se révèle de plus en plus mouvante.

Dès lors, plutôt que de procéder à un changement de dénomination, votre rapporteur estime préférable de privilégier la pédagogie pour mettre fin aux confusions et approximations dont font l'objet les fiches S et dont pâtissent actuellement les services de renseignement.

2. Un élargissement des personnes habilitées à consulter les fiches S, qui apparaît inopérant et risqué sur le plan opérationnel

La focalisation politico-médiatique sur les fiches S du FPR alimente depuis plusieurs années un débat sur l'opportunité d'une extension de la liste des personnes autorisées à les consulter. Étant donné que tout accès doit être justifié au regard des prérogatives dévolues aux agents et aux finalités du traitement, ce débat invite à s'interroger sur la compatibilité de cette extension avec les finalités du traitement : qui a « *besoin d'en connaître* » ?

a) L'accès des maires et plus largement des élus locaux

Depuis plusieurs années, certains maires demandent à être informés de **l'identité des personnes fichées S** résidant ou travaillant sur leur commune. Cette demande prend plusieurs formes : certains demandent un accès direct au « fichier », d'autres exigent la transmission de la « liste » des personnes résidant faisant l'objet d'une fiche S, *etc.*

Différentes justifications sont évoquées : éviter d'employer, en tant qu'agents municipaux, des personnes radicalisées ; être informé de la présence des personnes « dangereuses » sur le territoire de sa collectivité pour les « empêcher d'être en contact avec le public » ; s'appuyer sur cette inscription au fichier pour « expulser » les personnes concernées de leur éventuel logement social, voire de la commune ; assurer la sécurité des administrés. Cette information permettrait, selon les élus ayant formulé cette demande, de mettre en place une surveillance renforcée notamment avec les policiers municipaux ou une prise en charge adaptée de prévention de la radicalisation, avec l'aide des services sociaux.

Ces demandes traduisent ainsi la **prégnance du mythe de la dangerosité de toutes les personnes fichées S** et de l'association d'idées, qui semble désormais malheureusement durable, entre « radicalisation islamiste » et « fiche S ».

En Belgique, si l'État informe les bourgmestres lorsqu'une personne inscrite au fichier « *Terrorist fighters* » est présente dans sa commune, ce fichier des « combattants » répond à des finalités tout autres que celles du FPR, voire même du FSPRT. Contrairement à celles des fiches S, chaque inscription en tant que « *terrorist fighter* » est validée après évaluation préalable par un office central.

La banque de données « *Terrorist fighters* » en Belgique

En Belgique, un arrêté du 21 juillet 2016¹ a créé la banque de données commune **Foreign terrorist fighters** (banque de données FTF), qui avait initialement pour objet d'analyser, évaluer et suivre les personnes qui se sont rendues ou ont tenté de se rendre dans une zone de conflit djihadiste, dans le but de se rallier à des groupements terroristes ou de leur fournir un soutien.

La police fédérale est chargée de gérer cette banque de données. Sont enregistrées dans ce fichier :

- les données d'identification des personnes qui se sont rendues ou ont tenté de se rendre dans une zone de conflit djihadiste, dans le but de se rallier à des groupements terroristes ou de leur fournir un soutien ;

- les données d'identification des personnes à propos desquelles il existe de sérieux indices qu'elles se soient rendues ou aient tenté de se rendre dans une zone de conflit djihadiste, dans le but de se rallier à des groupements terroristes ou de leur fournir un soutien ;

- les données judiciaires, administratives, de police judiciaire, de police administrative et les renseignements non classifiés relatives à ces personnes ;

- les données ou codes d'identification des personnes ayant accès à la banque de données.

Un arrêté du 23 avril 2018² a étendu le contenu de la banque de données aux « *homegrown terrorist fighters (HTF)* » (combattants terroristes intérieurs). La banque contient donc également des données d'identification des personnes pour lesquelles il existe des indications sérieuses :

- qu'elles ont l'intention de recourir à la violence à l'encontre de personnes ou d'intérêts matériels, pour des motifs idéologiques ou politiques, dans le but d'atteindre leurs objectifs par la terreur, l'intimidation ou les menaces ;

- qu'elles apportent un soutien intentionnel notamment en matière logistique, financière, ou aux fins de formation ou de recrutement, aux personnes visées ci-dessus, ou aux personnes enregistrées en tant que « *foreign terrorist fighters* » pour lesquelles il existe des indications sérieuses qu'elles ont l'intention de commettre un acte violent.

À cette objection, certains élus indiquent en réalité limiter leurs demandes aux seuls individus fichés S à raison de leur radicalisation, voire aux individus les plus dangereux. Là encore, la référence à la fiche S du FPR apparaît inadaptée à la demande : permettre un accès, même indirect, au FPR ne semble donc pas nécessaire.

En revanche, cet argument ne s'oppose pas à **communiquer, sous certaines conditions, certaines informations sur des individus faisant l'objet d'une inscription au fichier des signalements pour la prévention de**

¹ Arrêté royal relatif à la banque de données commune Foreign Terrorist Fighters et portant exécution de certaines dispositions de la section 1^{er} bis « de la gestion des informations » du chapitre IV de la loi sur la fonction de police (entré en vigueur le 22 septembre 2016).

² Arrêté royal relatif à la banque de données commune Propagandistes de haine et portant exécution de certaines dispositions de la section 1^{er} bis « de la gestion des informations » du chapitre IV de la loi sur la fonction de police.

la radicalisation à caractère terroriste (FSPRT), même s'il n'existe pas formellement de hiérarchisation de la dangerosité des personnes concernées au sein dudit fichier.

Si un partage ponctuel et non systématique d'informations contenues dans le FSPRT peut apparaître pertinent, en revanche, **aucun accès direct audit fichier ne peut être envisagé**. Une **diffusion systématique des informations** serait de nature à **nuire aux enquêtes judiciaires** en cours et plus généralement à **compromettre la confidentialité des actions des services de renseignement**.

Dès lors, dans quelles situations et dans quel cadre informer les maires ?

Un cadre légal permettant déjà l'échange d'informations confidentielles

Il existe d'ores et déjà un cadre légal permettant l'échange d'informations confidentielles aux fins de prévention de la délinquance, en application des articles L. 132-5 et L. 132-13 du code de la sécurité intérieure, au sein des conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) ou des conseils intercommunaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CISPD).

Par une instruction du 13 novembre 2018, le ministre de l'intérieur a publié une charte visant à inciter les maires ou les présidents d'établissements publics de coopération intercommunale à :

- créer au sein des CLSPD ou des CIPSD des groupes de travail dédiés aux thématiques de prévention de la radicalisation et des actes de terrorisme et un groupe de travail restreint dédié à l'échange d'informations ;

- désigner un référent identifié chargé d'animer le groupe opérationnel et éventuellement de siéger au sein des cellules préfectorales de suivi pour la prévention de la radicalisation et l'accompagnement des familles (CPRAF).

Dans son instruction du 13 novembre 2018¹, le ministre de l'intérieur a enjoint aux préfets d'informer régulièrement les maires sur **l'état de la menace terroriste sur le territoire de leurs communes**, tout en précisant que les informations couvertes par le secret de la défense nationale ainsi que celles susceptibles de porter atteinte au secret de l'enquête ne pouvaient naturellement pas faire l'objet d'une transmission. En revanche, par la même instruction, il a autorisé les préfets à transmettre aux maires des informations nominatives confidentielles dans **trois hypothèses**.

En premier lieu, des informations confidentielles peuvent être transmises aux maires afin que ces derniers bénéficient d'un « **retour succinct sur les signalements** qu'ils effectuent, notamment quant à leur prise en compte effective ». Ainsi, si à la suite d'un signalement du maire, et de l'évaluation qui en a été faite par le groupement d'évaluation

¹ Instruction relative à la mise en œuvre d'un dialogue renforcé entre l'État et les maires dans le domaine de la prévention de la radicalisation violente, INTK1826096J.

départementale, l'individu est pris en charge par une cellule préfectorale de suivi pour la prévention de la radicalisation et l'accompagnement des familles (CEPRAF)¹, alors le maire sera convié à cette instance. Si la situation de l'individu est « prise en compte » par un service de renseignement ou fait l'objet d'une judiciarisation, le maire peut également en être informé. Ce partage d'informations est de nature à inciter les maires à davantage signaler les situations de radicalisation présumée, notamment les « signaux faibles ».

Les maires pourraient également être associés à certains partages d'informations concernant des individus qu'ils n'ont pas signalés dès lors que ces personnes sont suivies en CEPRAF et qu'elles nécessitent de mobiliser particulièrement certains services socio-éducatifs.

Enfin, dans le cadre légal fixé pour les CLSPD/CISPD, et sous stricte condition de confidentialité, un maire peut être informé d'informations confidentielles ayant trait à la radicalisation dès lors que cette information lui est utile. Il peut s'agir par exemple d'une vigilance sur un employé de sa commune ou sur les risques associés à la mise à disposition de locaux par la collectivité.

Dans ces trois hypothèses, ces échanges d'informations sont soumis à une triple condition :

- « le maire peut avoir à en connaître » ;
- l'échange ne peut avoir lieu qu'avec le double accord du chef du service de police, de gendarmerie ou de renseignement « menant² » et du procureur de la République territorialement compétent ;
- la signature d'une charte de confidentialité.

Votre rapporteur insiste sur l'importance de conserver la confidentialité des informations issues du FSPRT et, dès lors, sur **l'interdiction de fonder tout type de décision** (refus de logement social, etc.), potentiellement discriminatoire et donc illégale, sur ces informations. Alors qu'aucun comportement pénalement répréhensible ne peut être reproché aux personnes concernées, les éventuels partages et transmissions d'informations ne doivent pas conduire à la stigmatisation des individus signalés. Au contraire, ce partage d'informations doit faciliter leur prise en charge par les dispositifs locaux. **Un travail de confiance et de responsabilité entre les services de l'État et les élus est donc indispensable.**

¹ Les cellules de prévention de la radicalisation et d'accompagnement des familles ont été mises en place dans les préfectures pour assurer la prise en charge des personnes radicalisées et accompagner leurs proches. Les CEPRAF réunissent différents acteurs locaux : services de la préfecture, parquet, renseignement territorial, services sociaux et de santé, éducation nationale, etc.

² C'est-à-dire le responsable du suivi.

b) L'accès des policiers municipaux et des militaires du dispositif Sentinelle

Certains militaires du dispositif Sentinelle et certains syndicats de policiers municipaux revendiquent un accès direct au fichier des personnes recherchées (FPR), notamment aux fiches S, afin d'assurer la sécurité de leurs missions, et notamment de leurs conditions d'interventions, lors de certains contrôles. Certaines organisations professionnelles de policiers nationaux, affectés notamment à des missions de sécurité publique, revendiquent également un meilleur accès aux informations liées à des individus fichés S afin de mieux préparer leurs interventions et d'anticiper des éventuelles agressions.

Si la demande de garanties de sécurité accrues dans le cadre de leurs missions est une **exigence légitime**, la volonté d'accéder aux fiches S à cette fin se fonde sur une **perception erronée de la fiche S**. Comme exposé précédemment, la seule inscription d'une fiche S dans le FPR (ou dans le FSPRT) ne suffit pas à présumer de la dangerosité de la personne concernée car l'état de dangerosité de la personne n'est pas indiqué sur ladite fiche¹.

La diffusion auprès des militaires du dispositif Sentinelle de la liste et de la photographie des personnes fichées S apparaît infaisable sur le plan opérationnel dès lors que les militaires ne connaissent pas *a priori* l'identité des personnes présentes dans un lieu public permettant d'anticiper un criblage des fichiers.

Le rapport des parlementaires en mission sur le « continuum de sécurité »² préconise de permettre aux policiers municipaux de consulter le FPR afin de savoir si une personne est signalée comme une personne recherchée : « *l'accès pourrait se limiter à un dispositif « hit / no hit », et ne porter que sur une partie des informations figurant dans ces fichiers.* »

Sans se prononcer sur l'opportunité pour les policiers municipaux d'accéder à d'autres fiches (type PJ), votre rapporteur s'interroge sur la pertinence d'un tel accès concernant les fiches S.

La demande des policiers municipaux d'être informés que tel conducteur de véhicule, par exemple, est fiché S afin « d'adapter en conséquence » leur comportement apparaît en effet **contraire aux finalités de la fiche S**, à savoir un recueil discret de renseignements.

De plus, aucune compétence conférée aux agents de police municipale, agents de police judiciaire adjoints (APJA), ne leur permettrait de répondre utilement aux conduites à tenir diffusées dans le FPR. **Dès lors, votre rapporteur déconseille, à ce stade, de permettre un accès direct des agents municipaux au FPR.**

¹ Voir supra.

² Jean-Michel Fauvergue et Alice Thourot, « D'un continuum de sécurité vers une sécurité globale », rapport au Premier ministre, septembre 2018. Le rapport est consultable à cette adresse : <https://www.gouvernement.fr/partage/10495-rapport-de-mme-alice-thourot-et-m-jean-michel-fauvergue-deputes-d-un-continuum-de-securite-vers-une>

Les policiers municipaux disposent d'ores et déjà d'un accès indirect aux informations contenues dans ce fichier : ils peuvent par exemple être informés oralement d'informations qui y figurent, notamment « *afin de parer à un danger pour la population*¹ ».

c) L'accès de l'administration pénitentiaire

L'évasion en mai 2018 d'un détenu faisant l'objet d'une fiche S a suscité un débat sur la **pertinence d'un accès de l'administration pénitentiaire aux fiches S du FPR**. Certains surveillants pénitentiaires ont estimé nécessaire de disposer de cette information pour assurer en toute sécurité leurs missions, notamment lors des extractions.

À nouveau, il doit être rappelé que l'inscription d'une fiche S ne présume en rien de l'éventuelle dangerosité d'une personne. De même, l'absence de fiche S ne signifie pas que l'individu n'est pas dangereux.

Il existe d'autres outils permettant d'adapter les moyens mis en œuvre par l'administration pénitentiaire pour prendre en charge certains profils, notamment le répertoire des « détenus particulièrement signalés » dont les critères d'inscription apparaissent plus pertinents que ceux d'une fiche S.

Les détenus particulièrement signalés (DPS)

Le statut de DPS emporte des mesures spécifiques de sécurité, tant en détention qu'en cas d'extraction ou de transfert.

La circulaire du 19 septembre 2012 relative au répertoire des détenus particulièrement signalés définit les procédures d'inscription, de maintien et de radiation. Les critères d'inscription au répertoire DPS sont liés au **risque d'évasion**, et à **l'intensité de l'atteinte à l'ordre public** que celle-ci pourrait engendrer, ainsi qu'au comportement particulièrement violent en détention de certaines personnes détenues (AGCD).

L'inscription ou le maintien d'une personne détenue au répertoire DPS doit être motivée en fait et en droit. S'agissant d'une décision qui fait grief, elle est prise à l'issue d'une procédure contradictoire. Chaque situation individuelle fait l'objet d'un examen annuel.

Au 31 août 2018, on recensait 274 DPS.

Quant à la problématique particulière des personnes radicalisées susceptibles de commettre des actes terroristes, le bureau central du renseignement pénitentiaire (BCRP) dispose d'un accès au fichier des signalements pour la prévention de la radicalisation à caractère terroriste (FSPRT). De plus, ses correspondants participent aux groupes d'évaluation départementaux de la radicalisation.

¹ Article 5 du décret n° 2010-569 du 28 mai 2010 relatif au fichier des personnes recherchées.

Les **informations utiles quant à la dangerosité d'une personne** ou quant à sa radicalisation **peuvent donc d'ores et déjà être échangées**, pour les strictes nécessités d'exercice des missions de l'administration pénitentiaire, sans transiter par la communication d'une fiche S.

*

En conclusion, votre rapporteur n'est pas favorable à l'élargissement des catégories de personnes pouvant être habilitées à consulter les fiches S du FPR, ni même le FSPRT. Il souligne qu'une diffusion large de telles informations serait de nature à encourager les services à limiter les informations contenues dans le fichier, ce qui nuirait à l'efficacité des missions des services de renseignement.

B. DES FICHES QUI NE PEUVENT SERVIR DE FONDEMENT À DES DÉCISIONS ADMINISTRATIVES OU JUDICIAIRES

1. L'impossibilité de fonder une décision administrative sur un fichier comme le FPR

De nombreuses voix se sont élevées, au cours des dernières années, en faveur de la **mise en œuvre de mesures administratives à l'encontre des personnes inscrites au FPR avec une fiche S**, en vue d'améliorer la prévention des actes de terrorisme.

Parmi les propositions régulièrement formulées figurent notamment l'expulsion des personnes de nationalité étrangère faisant l'objet d'une fiche S, le placement en rétention administrative des personnes fichées S ou encore leur placement sous surveillance électronique.

Ces propositions soulèvent des difficultés d'ordre juridique et opérationnel.

Sur le plan juridique tout d'abord, fonder des décisions administratives, quelles qu'elles soient, sur une simple inscription dans un fichier de police, qu'il s'agisse du FPR ou du FSPRT, serait **contraire au droit de l'Union européenne**.

L'article 22 du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données interdit en effet toute « *décision fondée exclusivement sur un traitement automatisé, y compris le profilage, produisant des effets juridiques le concernant ou l'affectant de manière significative de façon similaire* ».

Cette interdiction, qui existait en droit français préalablement à l'entrée en vigueur du règlement européen, figure à l'article 10 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, qui dispose qu' *« aucune décision produisant des effets juridiques à l'égard d'une personne ou l'affectant de manière significative ne peut être prise sur le seul fondement d'un traitement automatisé de données à caractère personnel »*.

Conformément à l'article 22 du règlement européen, ce principe d'interdiction fait l'objet de plusieurs dérogations¹. Néanmoins, celles-ci ne s'appliquent pas aux données dites sensibles, listées au I de l'article 8 de la loi du 6 janvier 1978, à savoir les *« données à caractère personnel qui révèlent la prétendue origine raciale ou l'origine ethnique, les opinions politiques, les convictions religieuses ou philosophiques ou l'appartenance syndicale d'une personne physique ou [... les] données génétiques, des données biométriques aux fins d'identifier une personne physique de manière unique, des données concernant la santé ou des données concernant la vie sexuelle ou l'orientation sexuelle d'une personne physique »*.

Eu égard à la nature des données susceptibles d'être contenues dans le FPR comme dans le FSPRT, dont certaines relèvent de la catégorie des données sensibles², il ne saurait donc y avoir, pour ces fichiers, sans violer le droit de l'Union européenne, d'exception au principe d'interdiction de fonder des décisions administratives sur la base de la seule inscription au fichier.

Le placement en rétention administrative ou sous surveillance électronique de personnes en raison de leur seule inscription au sein d'un fichier présente, en outre, des **risques importants d'inconstitutionnalité**.

Le Conseil constitutionnel a, en effet, d'ores et déjà **reconnu une portée constitutionnelle au principe d'impossibilité de fonder une décision administrative sur la seule inscription dans un fichier de police**.

Dans sa décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003, saisi de la conformité à la Constitution d'une disposition de la loi pour la sécurité intérieure, le Conseil a ainsi reconnu qu' *« aucune norme constitutionnelle ne s'oppose par principe à l'utilisation à des fins administratives de données*

¹ Aux termes de l'article 10 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, font exception au principe d'interdiction :

- les décisions nécessaires à la conclusion ou à l'exécution d'un contrat ou fondées sur le consentement explicite de la personne concernée ;
- les décisions administratives individuelles prises sur le fondement d'un traitement algorithmique, lorsqu'une mention explicite en informant l'intéressé est faite et à condition que les règles définissant le traitement ainsi que les principales caractéristiques de sa mise en œuvre puissent être communiquées à l'intéressé lorsqu'il en fait la demande.

² Le décret n° 2010-569 du 28 mai 2010 relatif au fichier des personnes recherchées autorise l'enregistrement des données mentionnées au I de l'article 8 de la loi du 6 janvier 1978 lorsqu'elles sont liées au motif même de l'inscription au fichier ou lorsqu'elles se rapportent à des signes physiques particuliers, objectifs et permanents, en tant qu'éléments de signalement des personnes.

nominatives recueillies dans le cadre d'activités de police judiciaire », sous réserve toutefois du respect des dispositions de la loi du 6 janvier 1978 en vertu desquelles les données recueillies dans les fichiers ne peuvent constituer qu'un élément de la décision prise par l'autorité administrative¹. Il a estimé qu'à défaut, les dispositions auraient porté atteinte aux droits ou aux intérêts légitimes des personnes, qui découlent des articles 2, 4, 9 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

Au demeurant, **il fait peu de doute que la mise en œuvre de mesures de privation de liberté, à titre préventif, à l'encontre de personnes radicalisées présentant des indices de dangerosité et connues comme telles par les services de police, seraient déclarées contraires à la Constitution, notamment à son article 66 qui dispose que « nul ne peut être arbitrairement détenu. L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi ».**

Dans un avis du 17 novembre 2015 sur la constitutionnalité et la compatibilité avec les engagements internationaux de la France de certaines mesures de prévention du risque de terrorisme², le Conseil d'État, saisi par le Gouvernement, a observé que s'il « appartient aux autorités de police administrative, afin d'assurer la protection de l'ordre public, de prendre des mesures à caractère préventif qui peuvent comporter des mesures affectant ou restreignant des libertés », **celles-ci « ne peuvent prendre à ce titre des mesures privatives de liberté »**, sauf dans l'hypothèse d'une privation de liberté de très courte durée, lorsque l'autorité judiciaire intervient dans un délai le plus bref possible³.

Toute autre mesure privative de droits, prise sur la base d'un simple fichage ou soupçon, encourrait un risque d'inconstitutionnalité.

Ainsi, la jurisprudence constitutionnelle de 1996⁴ et de 2015⁵ considère la déchéance de nationalité comme une « sanction ayant le caractère

¹ Le Conseil constitutionnel a jugé conforme à la Constitution l'article 25 de la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure, relatif à la consultation à des fins administratives de données nominatives recueillies dans le cadre d'activités de police judiciaire, sous plusieurs réserves d'interprétation, parmi lesquelles le fait « qu'en vertu de l'article 2 de la loi du 6 janvier 1978 susvisée, que ne remettent pas en cause les dispositions contestées : "aucune décision administrative ou privée impliquant une appréciation sur un comportement humain ne peut avoir pour seul fondement un traitement automatisé d'informations donnant une définition du profil ou de la personnalité de l'intéressé" ; que les données recueillies dans les fichiers ne constitueront donc, dans chaque cas, qu'un élément de la décision prise, sous le contrôle du juge, par l'autorité administrative » (cons. 34).

² Conseil d'État, Assemblée générale, section de l'intérieur, avis n° 390867 adopté lors de la séance du 17 décembre 2015.

³ Conseil constitutionnel, décision n° 79-109 DC du 9 janvier 1980, loi relative à la prévention de l'immigration clandestine.

⁴ CC, n° 96-377 DC du 16 juillet 1996, Loi tendant à renforcer la répression du terrorisme et des atteintes aux personnes dépositaires de l'autorité publique ou chargées d'une mission de service public et comportant des dispositions relatives à la police judiciaire.

⁵ CC, n° 2014-439 QPC du 23 janvier 2015, M. Ahmed S.

d'une punition », **ce qui lui rend applicables les principes de légalité et de nécessité des peines ainsi que celui de non-rétroactivité**, énoncés à l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. La « punition » que constitue la déchéance doit donc être proportionnée à la gravité des faits commis et prouvés, par exemple par une condamnation pénale pour des actes de terrorisme.

Le risque d'inconstitutionnalité ne serait pas moindre s'agissant de mesures non pas privatives mais restrictives de liberté.

La fiche S est un outil de signalement, mais ne constitue ni un indicateur de dangerosité, ni une preuve de culpabilité. Dès lors, la mise en œuvre, à des fins de prévention des atteintes à la sécurité et à l'ordre publics, d'une mesure restrictive de liberté sur la base de la simple inscription au fichier, sans que celle-ci suffise à établir la menace à l'ordre public, serait susceptible de porter une **atteinte disproportionnée aux droits et libertés constitutionnellement garantis**.

Il en serait de même pour une décision administrative qui serait prise sur la seule base d'une **inscription au FSPRT**, qui paraît également insuffisante pour établir le risque de menace pour la sécurité et l'ordre publics. Il doit en effet être rappelé que certaines personnes inscrites dans ce fichier le sont sur le simple fondement des signalements effectués à l'UCLAT, *via* la plateforme téléphonique nationale ou un site internet. Si ces personnes sont, à la suite du signalement, soumises à une évaluation par les services de renseignement, elles font, dans l'attente, l'objet d'une inscription au FSPRT, alors même que la réalité de la radicalisation reste à établir. Au demeurant, si elles ont toutes été signalées en raison de leur engagement dans un processus de radicalisation, certaines personnes inscrites au FSPRT ne présentent que des signes faibles de radicalisation et de dangerosité.

Si des mesures administratives de prévention des actes de terrorisme peuvent bien évidemment d'ores et déjà être prononcées à l'encontre d'individus qui constituent une menace grave pour la sécurité et l'ordre publics, cette menace doit être établie par des éléments objectifs¹ et non par une simple inscription dans un fichier « de soupçons ».

Peuvent ainsi être prises des mesures d'éloignement des étrangers sur un motif d'ordre public, une mesure de contrôle administratif des retours sur le territoire national (CART), ou encore des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance (MICAS)² qui permettent notamment de limiter les déplacements de la personne concernée en l'assignant dans un territoire déterminé ou de lui interdire d'entrer en relation avec certaines personnes.

¹ Ces éléments peuvent être fondés sur des renseignements transmis par des services spécialisés de renseignement français de type « notes blanches ».

² Prévues par les articles L. 228-1 et suivants du code de la sécurité intérieure.

Concernant cette dernière mesure, le Conseil constitutionnel ne l'a reconnue conforme à la Constitution que dans la mesure où le législateur avait limité son champ d'application aux individus pour lesquels « *il existe des raisons sérieuses de penser que le comportement de la personne visée par la mesure constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics* »¹.

Les mesures administratives de prévention des menaces à l'ordre public applicables aux étrangers

Tout étranger dont la présence constitue une **menace pour l'ordre public** peut faire l'objet d'un **refus d'accès au territoire national** (même en cas de visa). Ce refus est inscrit au fichier des personnes recherchées (« fiche TE »). Il peut se fonder sur des renseignements transmis par la DGSI, la DGSE ou par d'autres services européens.

Les étrangers déjà présents sur le territoire peuvent être éloignés soit en raison de leur situation **irrégulière** sur le territoire par le prononcé d'une obligation de quitter le territoire français (OQTF), soit lorsque leur dangerosité est avérée par le prononcé de l'une des mesures suivantes :

- le **refus ou le retrait d'un titre de séjour** en raison de l'existence d'une menace pour l'ordre public (article L. 314-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, le CESEDA) ;

- une **mesure d'éloignement** fondée sur l'existence d'une **menace à l'ordre public** applicable aux personnes étrangères extra-communautaires (article L. 511-1 du CESEDA) ou d'une **menace réelle, actuelle et grave** à l'encontre d'un intérêt fondamental de la société pour les personnes étrangères de nationalité européenne (article L. 511-3-1 du CESEDA) ;

- une **procédure d'expulsion** en raison de la menace grave qu'ils présentent pour l'ordre public.

Au surplus, les étrangers condamnés à une interdiction judiciaire du territoire et faisant l'objet d'une mesure d'expulsion qui ne peut s'exécuter peuvent faire l'objet d'une **assignation à résidence, sans limitation de durée et assortie d'une obligation de pointage** auprès des services de police et de gendarmerie, dans un **lieu choisi par l'autorité administrative**. Depuis 2014, l'autorité administrative est également autorisée à **interdire** aux étrangers assignés à résidence, condamnés à une peine d'interdiction du territoire pour des actes de terrorisme ou faisant l'objet d'un arrêté d'expulsion en raison d'un « *comportement lié à des activités à caractère terroriste* », **d'être en relation avec certaines personnes nommément désignées**.

À titre préventif, **tout étranger, même européen**, peut faire l'objet d'une **mesure d'interdiction administrative du territoire (IAT)** lorsque sa présence en France constituerait, en raison de son comportement personnel, du point de vue de l'ordre ou de la sécurité publics, une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société. Cette mesure, créée par la loi du 13 novembre 2014 afin d'empêcher les djihadistes étrangers d'entrer sur le territoire français, est en vigueur depuis le 1^{er} février 2015.

¹ Conseil constitutionnel, décision n° 2017-691 QPC du 16 février 2018, M. Farouk B., Mesure administrative d'assignation à résidence aux fins de lutte contre le terrorisme.

Au-delà de ces difficultés juridiques, la mise en œuvre de décisions administratives restrictives de liberté sur la base d'une simple inscription au FPR **serait contre-productive d'un point de vue opérationnel.**

En effet, toute décision administrative prise à l'encontre d'une personne doit, dès lors qu'elle fait grief, être motivée et notifiée à la personne concernée.

Or, informer une personne qu'elle fait l'objet d'une fiche S serait **contradictoire avec l'exigence de confidentialité** qui s'applique à l'outil et qui **conditionne son efficacité** : il existe un risque non négligeable que toute personne informée de son fichage déploie des stratégies d'évitement ou de dissimulation, qui priveraient les services de renseignement d'informations utiles à la fois pour l'évaluation de la personne concernée et pour la surveillance, le cas échéant, de son entourage ou des personnes avec lesquelles elle est en contact. Dans le cadre de la surveillance d'un groupuscule ou d'une cellule de personnes radicalisées par exemple, il est généralement plus utile pour les services de renseignement de recueillir de l'information dans la « clandestinité », avec discrétion, afin d'évaluer le mieux possible le périmètre de ladite cellule, les personnes y étant rattachées, ses activités, plutôt que de révéler l'existence d'une surveillance par les services.

2. L'absence d'utilité des fiches S pour les décisions judiciaires

Régulièrement mentionnée à chaque arrestation (ou libération), l'existence ou non d'une fiche S n'est pourtant d'aucune utilité pour les autorités judiciaires, ni au stade de l'enquête, ni au stade du jugement, ni en matière d'application des peines.

Lors de son audition par votre groupe de travail, le procureur de la République de Paris, qui dispose d'une compétence nationale spécialisée en matière de lutte contre le terrorisme, a rappelé que la fiche S, par la diversité des publics concernés, ne pouvait pas être considérée par ses services comme un indice de culpabilité. En raison de sa nature même, **la fiche S ne peut pas être un élément pris en compte par les autorités judiciaires dans la judiciarisation ou non de faits répréhensibles.** Votre rapporteur souligne l'absence de pertinence du versement dans un dossier de procédure pénale d'une telle fiche.

En revanche, la fiche S peut être la marque d'un « suivi » par les services de renseignement et les informations recueillies grâce à elle, notamment quant aux déplacements de la personne concernée, peuvent conduire à l'ouverture d'une enquête ou d'une information judiciaire.

Votre rapporteur relève également qu'il a parfois été reproché à certaines décisions judiciaires en matière d'application des peines de ne pas avoir tenu compte, pour l'octroi ou non d'une éventuelle permission de

sortir, du fait que la personne était fichée S, avant et/ou pendant sa détention. Une nouvelle fois, votre rapporteur rappelle qu'une fiche S n'est pas un indicateur de la dangerosité d'une personne et que l'inscription S au FPR d'un détenu ne résulte pas nécessairement de la survenance de faits permettant de motiver un refus de permission de sortir, ou plus généralement d'un aménagement de peine. Ces décisions peuvent en revanche être motivées par un risque de récidive élevé ou par des comportements constatés en détention qui, pour ces derniers, peuvent également être à l'origine de l'inscription « S ».

À l'instar des fiches S, le fait qu'une personne soit inscrite au FSPRT ne suffit pas à « judiciariser » sa situation : **la « radicalisation » ne constitue pas, en soi, une infraction**, la radicalisation restant dans certains cas à établir par ailleurs. La « judiciarisation » de certains faits, qui peuvent être à l'origine de signalements pour « radicalisation », doit se fonder sur des éléments objectifs et extériorisés, par exemple des paroles ou des comportements¹. Bien que souple, la jurisprudence de la Cour de cassation en matière d'association de malfaiteurs en lien avec une entreprise terroriste exige de poursuivre les individus pour lesquels il existe, non pas des soupçons, mais des preuves d'une intention terroriste.

Dès lors, les injonctions à « poursuivre et condamner toutes les personnes fichées S » n'apparaissent pas pertinentes. Au contraire, « judiciariser » trop tôt des situations qui appellent plutôt un suivi administratif ou une enquête judiciaire non coercitive, et donc les révéler trop tôt à la personne soupçonnée, compromet l'objectif de collecte d'informations, et notamment de prévention des actes de terrorisme. Même si des procédures judiciaires sur le fondement d'infractions-obstacles auraient pu être ouvertes, par exemple le délit d'entreprise individuelle terroriste, il est parfois préférable de collecter suffisamment d'éléments de preuve pour permettre une condamnation criminelle à une plus forte peine. De nombreux attentats ont ainsi pu être déjoués grâce à la surveillance de certains individus, surveillance restée discrète.

Les services de renseignement et les autorités judiciaires invitent à un débat général, qui dépasse l'objet de votre groupe de travail, sur les voies et moyens de la « **judiciarisation du renseignement** » : comment, par exemple, utiliser comme élément de preuve à charge, des informations recueillies dans le cadre d'une interception administrative ? Comment renforcer la coordination afin de judiciariser au bon moment ?

¹ Ainsi, si les apologies publiques d'une idéologie terroriste sont régulièrement réprimées, les apologies d'un acte terroriste, dans un cadre exclusivement privé (par exemple, au cours d'une conversation téléphonique avec un proche) ne peuvent être poursuivies.

Enfin, il a parfois été suggéré de s'inspirer de certains systèmes juridiques étrangers qui permettraient de « *placer sous bracelet électronique les fichés S* » (sic), en confiant cette décision à un juge judiciaire afin de « contourner » les exigences de l'article 66 de la Constitution mentionnées précédemment¹.

Aucun pays occidental ne prévoit *stricto sensu* le placement sous surveillance électronique des personnes faisant l'objet d'une fiche S. Ainsi, en dépit de certaines simplifications médiatiques, l'Allemagne, pays régulièrement cité, n'a pas réellement permis le placement sous surveillance électronique des personnes fichées pour radicalisation ou menace potentielle à la sûreté de l'État : le placement sous surveillance électronique, qui suppose une décision judiciaire, est exclusivement réservé aux personnes pour lesquelles il existe des preuves qu'elles s'apprêtent à commettre dans un temps certain un « *acte criminel de terrorisme international* ». Aucune référence à un éventuel fichier n'est mentionnée dans la loi allemande du 1^{er} juin 2017.

De tels faits pourraient en tout état de cause être « judiciarisés », en France, sous la qualification d'association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste (AMT) et faire l'objet, pendant la durée de l'enquête, soit d'une détention provisoire, soit d'une assignation à résidence avec placement sous surveillance électronique mobile, soit d'un contrôle judiciaire avec des obligations de pointage.

**La surveillance électronique des personnes
présentant une menace terroriste en Allemagne**

En application de l'article 56 de la loi *tendant à restructurer la loi sur l'Office criminel fédéral* (Bundeskriminalamt – BKA) du 1^{er} juin 2017, le BKA peut imposer à une personne de conserver constamment en état de marche un dispositif technique de géolocalisation mobile permanente.

Deux critères alternatifs peuvent justifier cette mesure :

- soit des faits déterminés permettent de supposer que la personne concernée s'apprête à commettre, « *dans un laps de temps déterminable* » un acte criminel de terrorisme international ;

- soit son comportement individuel fonde la « *probabilité concrète* », qu'elle commettra un acte criminel de terrorisme international dans un laps de temps déterminable.

Ces mesures ne peuvent être ordonnées que par un juge sur requête du BKA, pour une durée de trois mois renouvelables.

¹ Voir II. B. 1.

C. DES AMÉLIORATIONS POSSIBLES, À LA MARGE, POUR ASSURER LA PLEINE OPÉRATIONNALITÉ DU DISPOSITIF

Sans bouleverser ni l'organisation, ni le fonctionnement des « fiches S », des améliorations à la marge de l'outil apparaissent souhaitables pour assurer son efficacité et sa pleine opérationnalité.

1. Une nécessaire fluidification des échanges entre les services émetteurs et les utilisateurs du fichier

a) Des procédures de contrôle à simplifier

Les services utilisateurs du fichier des personnes recherchées font état de **difficultés à mettre en œuvre, dans la pratique, les consignes émises par les services de renseignement à l'égard des personnes fichées S.**

Ils regrettent, en premier lieu, le **manque de clarté des consignes émises par les services prescripteurs.**

Jugées trop nombreuses et parfois peu explicites, les conduites à tenir seraient, pour une partie d'entre elles, difficiles à interpréter pour les agents procédant aux contrôles. Plusieurs personnes entendues par votre groupe de travail ont observé, à cet égard, que les conduites à tenir, mêlées à d'autres informations, manquaient généralement de visibilité, l'affichage prévu ne les faisant pas ressortir visuellement par rapport aux autres informations contenues dans les fiches.

Il a également été indiqué à votre rapporteur que certaines fiches S comportaient plusieurs conduites à tenir, ce qui représente une source de confusion supplémentaire pour les agents. Si, à l'occasion de son audition, la direction centrale de la police judiciaire a précisé que le fichier était conçu pour mettre en avant la conduite la plus contraignante, les services utilisateurs du fichier ont, dans leur majorité, souligné la difficulté à distinguer aisément les attentes des services prescripteurs.

En second lieu, les services utilisateurs déplorent l'**insuffisante prise en compte de leurs contraintes opérationnelles.**

A notamment été soulignée, à cet égard, la **complexité à exécuter certaines consignes émises**, le recueil d'informations se révélant souvent, dans la pratique, contradictoire avec la nécessité de ne pas attirer l'attention de la personne contrôlée.

À l'occasion de son déplacement à la direction aéroportuaire de la police aux frontières, sur le site de l'aéroport Paris-Charles-de-Gaulle à Roissy, votre groupe de travail a par ailleurs été informé des difficultés

rencontrées par les agents de la police aux frontières dits de première ligne¹ dans la mise en œuvre des conduites à tenir inscrites dans les fiches S. Eu égard au volume important de personnes contrôlées et de « hits » détectés, ils se heurtent en effet à deux injonctions difficilement conciliables : la collecte de renseignements d'une part, la réduction des temps d'attente des passagers d'autre part.

De telles situations **peuvent nuire à la qualité du contrôle effectué et des informations remontées** aux services émetteurs des fiches.

Ces derniers déplorent d'ailleurs eux-mêmes des insuffisances dans la conduite des contrôles sur le terrain. À l'occasion de leur audition, les représentants de plusieurs d'entre eux ont ainsi indiqué qu'il leur arrivait parfois de constater des comportements inappropriés, voire négligents, de la part d'agents de police ou de gendarmerie effectuant les contrôles, susceptibles de mettre en péril la confidentialité du fichage.

S'il soulève des difficultés importantes pour les personnes fichées S à raison de leur radicalisation, le manque de discrétion parfois observé est également préjudiciable pour d'autres catégories de personnes fichées. Aurait par exemple été constatée, dans la période récente, une augmentation des recours effectués par des personnes appartenant aux mouvances d'ultra-gauche notamment pour des demandes d'effacement des données inscrites dans le fichier. **Or ces recours conduisent à des procédures juridictionnelles, donc contradictoires, susceptibles d'obliger les services à révéler certaines de leurs informations et donc nuire à l'efficacité du renseignement.**

Pour faciliter la réalisation des contrôles et à en améliorer la qualité, plusieurs personnes entendues par votre groupe de travail ont souligné qu'il pourrait utilement être procédé à une **rationalisation des conduites à tenir et des consignes formulées dans les fiches S par les services émetteurs.**

Eu égard aux similitudes observées entre certaines conduites à tenir, un travail pourrait, tout d'abord, être conduit par les services de renseignement, le cas échéant en collaboration avec la coordination nationale du renseignement de la lutte antiterroriste, pour **réduire le nombre de conduites à tenir et en clarifier les termes.**

Il apparaît également nécessaire d'**améliorer l'affichage des conduites à tenir sur les fiches**, de manière à en faciliter la lecture et la compréhension pour les services procédant aux contrôles. De telles évolutions permettraient de mieux cibler les contrôles et d'améliorer le service rendu aux services prescripteurs des fiches.

¹ Les agents de la police aux frontières de première ligne sont chargés de procéder aux vérifications des documents d'identité et de voyage ainsi que des obligations prévues par la réglementation transfrontalière aux points de passage frontaliers.

De l'avis de votre rapporteur, il serait également souhaitable de **renforcer la formation des forces de sécurité intérieure**, en particulier des agents de police et de gendarmerie de terrain, sur l'utilisation du fichier des personnes recherchées et, plus particulièrement, sur les fiches S, afin de limiter autant que faire se peut les comportements inadéquats, susceptibles de mettre en péril l'efficacité des services de renseignement.

b) Une harmonisation souhaitable des procédures de transmission d'informations

Les modalités de communication entre les services prescripteurs des fiches S et les services utilisateurs ne font, actuellement, l'objet d'aucune doctrine ni formalisation.

La transmission d'informations ne s'effectue pas par le fichier des personnes recherchées. Il appartient à chaque service prescripteur d'une fiche S de définir, dans le cadre des consignes qu'elle émet, les modalités de remontées des informations collectées à l'occasion d'un contrôle. Il est ainsi recouru, selon les cas, à la voie téléphonique ou à la remontée d'informations par messagerie électronique, voire les deux consécutivement. Le choix de l'une ou de l'autre de ces modalités est généralement fonction du profil de la personne fichée et de la conduite à tenir qui est définie. Ainsi, lorsqu'un service de renseignement souhaite pouvoir disposer d'une information immédiate sur un individu, il est probable qu'il privilégiera l'appel téléphonique.

Lorsqu'elle est effectuée par écrit, la remontée d'informations est en revanche rarement immédiate. Comme l'ont par exemple indiqué les représentants de la police aux frontières, les renseignements collectés par les agents à l'occasion d'un *hit* au FPR, et donc d'un contrôle de la personne, sont généralement transmis au service prescripteur sous la forme d'une « note de passage », dans un délai de 24 à 48 heures.

Plusieurs services utilisateurs entendus, en particulier la police aux frontières et la gendarmerie nationale, ont **déploré cette absence d'harmonisation des modalités de communication entre services prescripteurs et services utilisateurs**, estimant qu'elle était source de confusion pour les agents.

A également été regrettée l'absence d'« automatisation » dans la remontée des informations du contrôle : l'outil ne permettant pas l'information automatique du service prescripteur en cas de découverte d'une personne fichée S (« un hit »), il appartient à l'agent, lorsqu'il est en mesure de le faire, d'informer le service prescripteur de la fiche.

Au-delà des difficultés rencontrées par les services utilisateurs, votre rapporteur s'interroge sur l'efficacité d'un tel système. L'absence de procédures établies, l'hétérogénéité des pratiques de transmission d'informations et le caractère exclusivement humain de la remontée

d'informations sont en effet autant de paramètres qui augmentent les risques d'erreur ou de « perte en ligne » dans la transmission du renseignement.

Face à ces constats, il apparaît utile qu'une réflexion soit engagée, en collaboration entre les services prescripteurs et les services utilisateurs, sur l'amélioration des modalités de transmission des informations collectées. Votre rapporteur estime souhaitable *a minima*, tant pour simplifier la tâche des services utilisateurs que pour garantir la qualité des renseignements transmis, qu'**une doctrine et des procédures communes à l'ensemble des services soient établies.**

Pourrait également être mise à l'étude la création, au sein du FPR, d'un **module spécifique dédié à la transmission des informations collectées à l'occasion d'un contrôle.** Un tel dispositif serait, sans aucun doute, préférable à l'utilisation de la messagerie électronique. Il pourrait en outre permettre aux services de définir à l'avance un certain nombre de champs à remplir, afin de guider les agents chargés des contrôles dans la collecte tout autant que dans la remontée d'informations.

2. Un effort souhaitable en matière de fiabilisation et de confidentialité des informations enregistrées

a) Des efforts à conduire pour améliorer la fiabilité des informations saisies.

Les services utilisateurs du FPR ont fait part à votre groupe de travail d'une difficulté récurrente concernant le manque de fiabilité des données inscrites dans le fichier.

En principe, toute inscription au FPR, *a fortiori* d'une fiche S, doit être précédée d'une recherche préalable dans le fichier afin de vérifier s'il n'existe pas déjà une entrée concernant la personne concernée par la fiche. Force est de constater que ce mécanisme ne prévient pas contre l'inscription de deux fiches identiques ou similaires portant sur le même individu, dont le patronyme peut être orthographié plus ou moins différemment.

Un traitement des homonymes ou la possibilité d'une recherche en phonétique pourraient être de nature à prévenir l'inscription de fiches différentes concernant la même personne.

De manière générale, les erreurs introduites dans le FPR sont difficilement corrigées en l'absence de croisement avec des données authentifiant une identité, par exemple le fichier national des empreintes génétiques (FNAEG) ou le casier judiciaire.

D'autres informations peuvent faire défaut : ainsi, les adresses sont souvent manquantes ou erronées. Ces défauts peuvent être justifiés dans certains cas : au regard des finalités du FPR, il est compréhensible qu'un service demandeur inscrive une fiche S concernant une personne dont il ignore la localisation, précisément aux fins d'accéder à cette information lors

de contrôles routiers fortuits. Néanmoins, il arrive également que des fiches S concernant des individus résidant en France soient renouvelées, d'année en année, sans que les informations contenues dans la fiche ne fassent l'objet d'une réelle réévaluation et d'une mise à jour.

Ce défaut d'actualisation des fiches S entraîne au moins deux conséquences dommageables.

Sur le plan opérationnel, le faible taux de mise à jour des informations, notamment des photographies, est susceptible d'allonger la durée des contrôles et donc d'en limiter l'efficacité.

Sur le plan des libertés publiques, des erreurs de saisie ou des données anciennes peuvent conduire les autorités administratives à émettre un avis négatif lors d'un « criblage » préalable à un recrutement ou à l'octroi d'un titre de séjour.

Enfin, certains choix en matière d'architecture du réseau des traitements automatisés de données concourent à affaiblir la fiabilité des données consultées. En effet, certaines interconnexions, par exemple entre le FPR et la base API-PNR, reposent sur une « base miroir » du FPR, soit une copie totale ou partielle du « vrai » FPR. Ce choix de répliquer les données dans une « base miroir », par opposition à une architecture intégralement centralisée et sécurisée des systèmes de traitements automatisés de données, facilite les consultations sur le plan ergonomique mais ne permet plus une actualisation en temps réel des données, seulement des mises à jour ponctuelles sur la base d'une « extraction » manuelle de la base originelle. Dès lors, les interrogations de ces fichiers peuvent se baser sur des données obsolètes et entraîner des « faux positifs ».

b) Une traçabilité de l'accès aux fiches S, et donc une confidentialité de celles-ci, qui reste perfectible

En application de l'article 8 du décret n° 2010-569 du 28 mai 2010, toute consultation du FPR fait l'objet d'un enregistrement comprenant l'identification du consultant, la date, l'heure et l'objet de la consultation. Ces informations sont conservées pendant un délai de cinq ans.

Cette **traçabilité** est complétée par la nécessité, en principe, d'une authentification préalable de chaque agent accédant au FPR. Néanmoins, la procédure d'authentification des agents, *via* Cheops¹, repose essentiellement sur l'utilisation d'un matricule et d'un mot de passe de huit caractères et non sur une authentification par la carte professionnelle.

La multiplication de publications de fiches S dans la presse, sur les réseaux sociaux ou, parfois même, la fourniture à des fins lucratives de

¹ Cheops est un portail sécurisé permettant d'accéder à de multiples applications, par exemple le FPR mais également des applications d'enregistrement vidéo des gardes à vue ou de comptes-rendu d'enquêtes.

telles informations à des délinquants ou à des criminels¹ doivent inviter à **renforcer les exigences en matière de sécurisation de l'accès aux fiches pour une meilleure confidentialité.**

De plus, les services inscripteurs des fiches S n'ont pas accès à l'identité de l'ensemble des agents ayant consulté telle fiche. Seule une enquête disciplinaire ou judiciaire sur des divulgations graves d'informations contenues dans des fiches S peut conduire la direction centrale de la police judiciaire à communiquer, sur réquisition, l'identité des personnes ayant consulté telle ou telle fiche.

Votre rapporteur s'inquiète néanmoins des consultations des fiches S du FPR réalisées en dehors des strictes nécessités de service et **invite à une plus grande traçabilité et à une plus grande transparence en la matière.** Ainsi, les services inscripteurs pourraient être informés *via* une mention automatique sur la fiche de toutes les consultations de ladite fiche et de l'identité de l'agent en question.

Par ailleurs, la détermination de profils types associés à des référentiels de droits d'accès permettrait de mettre en œuvre un système de détection et d'alerte concernant les accès non justifiés : par exemple, il apparaîtrait anormal qu'un agent chargé de la sécurité publique dans un département consulte un nombre particulièrement élevé de fiches S, dont la majorité ne sont pas localisés dans son département. Pourrait également constituer une anomalie le fait pour un agent d'une sous-préfecture chargé de l'instruction d'un nombre très limité de demandes de titres d'identité d'accéder très régulièrement à des fiches S.

Votre rapporteur appelle enfin au **renforcement de la sécurisation du FPR**, concernant plus particulièrement les données intéressant « *la sûreté de l'État, la défense ou la sécurité publique* ». Il rappelle qu'en application de l'article 70-15 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 *relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés*, créé par la loi n° 2018-493 du 20 juin 2018 *relative à la protection des données personnelles*, aux fins de transposer la directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016², le FPR devra faire l'objet, au plus tard le 6 mai 2026³, d'un journal des opérations de

¹ En septembre 2018, un agent de la DGSJ surnommé « Haurus » a été mis en examen pour avoir vendu des informations consultées notamment dans le FPR (par exemple, les conduites à tenir en cas de contrôle de tel individu).

² Directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil.

³ Cette obligation entre en vigueur à une date fixée par décret et au plus tard le 6 mai 2023 si une telle obligation exigerait des efforts disproportionnés ou le 6 mai 2026 lorsque, à défaut d'un tel report, il en résulterait de graves difficultés pour le fonctionnement du système de traitement automatisé.

consultation et de communication permettant d'en établir le motif, la date, l'heure, voire même l'identité des personnes qui consultent les données ou qui en sont destinataires. Ce journal, qui pourra être utilisé aux fins de « *vérification de la licéité du traitement, d'autocontrôle, de garantie de l'intégrité et de la sécurité des données* » et devra être mis à disposition de la CNIL, exige une adaptation informatique du FPR.

*

* *

Telles sont ainsi les raisons pour lesquelles il importe de démythifier les fiches S. Simples outils de collecte d'informations, elles ne constituent ni un indicateur de dangerosité ni un outil de suivi de la radicalisation. Dès lors, elles ne peuvent pas fonder des décisions administratives ou judiciaires.

L'efficacité des fiches S, et plus largement de nos outils de renseignement, en particulier en matière de prévention du terrorisme, repose essentiellement sur la confidentialité de leur usage, qu'il convient de préserver.

Votre rapporteur souligne que les fiches S s'inscrivent dans un arsenal de mesures de surveillance, passives et actives. Force est toutefois de constater que l'évolution de la menace terroriste, essentiellement de nature endogène, bouleverse les cadres de référence de nos services de renseignement, notamment eu égard à l'anticipation des passages à l'acte. Les voies d'un renforcement de l'efficacité de l'action de nos services de renseignement en matière de lutte antiterroriste résident désormais prioritairement dans une évaluation plus fine des signaux faibles et dans la définition de protocoles de surveillance adaptés à ces nouvelles menaces.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 19 DÉCEMBRE 2018

M. Philippe Bas, président. – Nous examinons ce matin deux sujets liés à la lutte contre le terrorisme : un rapport d’information sur l’amélioration de l’efficacité des fiches S et une communication sur la mission de contrôle et de suivi de la loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme. Ces travaux arrivent à maturité au moment où la lutte contre le terrorisme est d’une actualité brûlante, après l’odieux attentat de Strasbourg. Nous avons conscience que cela peut complexifier l’examen de ces dossiers et, en particulier, le travail de pédagogie souhaité par le rapporteur François Pillet et l’ensemble du groupe de travail sur les fiches S.

M. François Pillet, rapporteur. – Effectivement, les événements dramatiques survenus à Strasbourg rendent notre travail de ce jour un peu plus délicat. Mais les membres du groupe de travail et moi-même avons souhaité faire un peu de pédagogie sur les fiches S. Même si cet exercice est plus difficile à chaud, il nous appartient de faire preuve de responsabilité et d’assurer l’efficacité de cet outil, au profit des services de renseignement.

Mon raisonnement se déroulera en deux temps : je montrerai tout d’abord que les fiches S sont un outil de travail à l’efficacité prouvée, qui souffre de nombreuses approximations et confusions ; je montrerai ensuite que, si cet outil peut être amélioré à la marge, il ne doit surtout pas être dévoyé, au risque de devenir inutilisable.

S’agissant de la fonction de la fiche S, je vais m’attacher à vous indiquer ce qu’elle est, ce qu’elle n’est pas et ce qu’elle ne saurait être.

Les fiches S ne sont qu’un tiroir d’une commode beaucoup plus large ! Elles constituent effectivement l’une des 21 catégories du fichier des personnes recherchées (FPR), ces catégories étant multiples et variées : aliénés, contrôles judiciaires, police générale des étrangers, interdictions judiciaires du territoire, débiteurs envers le trésor, etc.

Les fiches ne peuvent être inscrites, directement ou à leur demande, que par quatre services : la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) ; le service central du renseignement territorial (SCRT) ; la direction du renseignement de la préfecture de police de Paris (DRPP) ; et la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN).

Il existe 11 catégories de fiches S, de S2 à S16, qui ne caractérisent en aucun cas une dangerosité, mais renvoient uniquement à des profils et des conduites à tenir en cas de contrôle d’une personne fichée.

La fiche S peut concerner toute personne, de toute nationalité, présente sur le territoire national ou non, qui, en raison d'une activité individuelle ou collective, est susceptible, directement ou indirectement, de porter atteinte à la sûreté de l'État ou à la sécurité publique, mais également toute personne entretenant ou ayant des relations directes et non fortuites avec ces personnes.

Les critères permettant une inscription « S » sont larges et n'exigent pas de rapporter *a priori* des informations circonstanciées quant à la menace que représentent la personne fichée ou ses relations.

La fiche S ne contient pas les informations relatives à un éventuel suivi opérationnel de la personne, sachant que les personnes fichées S ne sont pas toutes des objectifs des services de renseignement. Elle ne contient pas non plus les informations précises à l'origine de l'inscription, lesquelles sont répertoriées dans des fichiers plus opérationnels, et donc confidentiels, comme le fichier de centralisation du renseignement intérieur pour la sécurité du territoire et des intérêts nationaux, dit « Cristina », ou le fichier de prévention des atteintes à la sécurité publique, dit PASP.

La durée de conservation est de deux ans, avec renouvellement possible tant que la mesure apparaît nécessaire.

S'agissant des finalités et utilisateurs des fiches S, ils sont multiples.

Il s'agit d'un outil de renseignement permettant de collecter des informations sur une personne identifiée pour le compte d'un service de renseignement prescripteur. C'est un mécanisme passif qui ne permet qu'une collecte ponctuelle d'informations, la fiche ne s'activant qu'en cas de consultation ou de contrôle. On signalera, par exemple, un passage d'une frontière, le mode de transport utilisé, les motifs de déplacement ou encore des renseignements administratifs.

Concrètement, dans le cadre d'un contrôle routier, les forces de l'ordre effectueront un contrôle d'identité et rechercheront l'identité de la personne dans le FPR. En cas de « hit », c'est-à-dire si la personne est identifiée comme ayant une fiche S, le policier ou le gendarme sera alors informé d'une conduite à tenir et des éléments à faire remonter. L'immense majorité des fiches prévoient des vérifications discrètes de renseignement, ne devant aucunement attirer l'attention de la personne.

La fiche S peut être conçue comme un filet lancé en espérant une pêche fructueuse d'informations.

Dès lors que la fiche S constitue un mécanisme de remontée d'informations, et non de placement sous surveillance, cet outil est susceptible de concerner un grand nombre de personnes. En avril 2018, parmi les 26 000 fiches S du FPR, 17 000 étaient liées directement ou indirectement au phénomène de radicalisation. Le FPR fait l'objet de 100 000 consultations quotidiennes, soit 40 millions de consultations par an.

La fiche S remplit également une fonction d'alerte aux services administratifs, en particulier pour la délivrance de passeports ou de visas.

J'en viens aux approximations et confusions dont fait l'objet cet outil, qui, considéré à tort comme un indicateur de dangerosité ou de radicalisation, se retrouve au centre d'une « hystérie politico-médiatique » complètement délétère, tant sur son efficacité que sur l'action des services de renseignement.

Les fiches S ne constituent pas un indicateur de la dangerosité d'une personne.

Toutes les personnes inscrites au FPR et pour lesquelles a été créée une fiche S ne sont pas des objectifs des services de renseignement.

Ainsi, peuvent être inscrites des personnes entretenant ou ayant des relations directes avec des individus faisant l'objet de recherches pour prévenir des menaces graves pour la sécurité publique ou la sûreté de l'État, y compris celles qui ne représentent aucune menace – comme la mère, non radicalisée, d'un adolescent radicalisé. Le fichage de cette catégorie d'individus a pour objectif de permettre aux services de renseignement de recueillir des informations sur un de leurs objectifs, par le biais des contacts qu'il entretient avec son entourage.

La fiche ne comprend qu'un nombre très limité d'informations et ne mentionne pas les raisons précises de l'inscription de la personne. Aucun antécédent n'est mentionné. C'est pourquoi, notamment, il n'existe aucun classement, aucune hiérarchisation des personnes inscrites au FPR avec une fiche S.

Celle-ci ne constitue pas plus un outil de suivi de la radicalisation, contrairement au fichier des signalements pour la prévention de la radicalisation à caractère terroriste (FSPRT).

En effet, les services de renseignement y ont aussi recours dans le but de recueillir des informations ou d'effectuer des investigations pour d'autres finalités que la prévention du terrorisme, notamment la contre-ingérence, le contre-espionnage ou la lutte contre les extrémismes violents. Peuvent ainsi figurer au FPR, avec une fiche S, les personnes appartenant aux mouvements hooligans, aux mouvances d'ultradroite ou d'ultragauche.

Loin d'être un outil de suivi de personnes considérées comme dangereuses ou radicalisées, la fiche S vise donc à recueillir, de manière confidentielle, des informations sur certains individus.

Peut-elle être améliorée ?

Il faut surtout que l'outil ne soit pas dévoyé, ce qui suppose la préservation d'un certain nombre de principes fondateurs.

Il importe, tout d'abord, de ne pas réduire le champ des fiches S aux personnes les plus dangereuses. Ce serait catastrophique sur le plan

opérationnel, le dispositif n'ayant d'intérêt que s'il permet une remontée d'informations *via* des personnes qui ne sont ni dangereuses ni radicalisées.

Pour éviter les phénomènes d'« hystérie », la possibilité de débaptiser une partie des fiches S a été évoquée au sein du groupe de travail. Je crains que cette solution ne soit inefficace, car il faudra bien donner un nouveau nom à l'outil et rien n'aura changé sur le fond.

Par ailleurs, l'élargissement des personnes habilitées à consulter les fiches S serait inopérant et risqué sur le plan opérationnel. En effet, il nuirait à l'objectif de confidentialité.

Confier ce type d'informations aux maires, par exemple, ne me semble pas envisageable. Le maire prendrait également des risques. Imaginez la réaction de la population s'il arrivait malheur, du fait d'une personne radicalisée, sur un territoire et que l'on découvrirait que le maire était informé de cette radicalisation... En outre, il existe un cadre légal permettant déjà l'échange d'informations confidentielles au sein des conseils locaux de sécurité - conseil local ou intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD ou CISPD). De plus, une instruction du ministère de l'intérieur de novembre 2018 a autorisé le préfet à tenir un maire informé des suites données aux informations que celui-ci aura fait remonter. Cette instruction me semble régler le problème de l'information des maires.

Je n'insiste pas sur l'accès des policiers municipaux ou de l'administration pénitentiaire aux fiches S. Tout élargissement me paraît risqué sur le plan opérationnel.

D'autres idées ont été avancées. Les fiches S peuvent-elles, notamment, servir de fondement à des décisions administratives ou judiciaires ? De toute évidence, non ! Nos règles de droit administratif et pénal l'interdisent ; de telles mesures seraient en outre inconstitutionnelles et contraires à nos engagements internationaux.

Mais, au-delà de l'argument de droit, se trouve un argument d'efficacité : le fichier perdrait toute utilité, car les personnes, se sachant fichées, feraient le choix de la clandestinité. Nous enlèverions ainsi une arme aux services qui nous protègent contre le terrorisme. À ce titre, 75 % des 51 attentats déjoués depuis 2015 l'ont été grâce à une utilisation efficace des fiches S.

L'instant est difficile, mes chers collègues, et tout le monde veut, à juste titre, des résultats. Mais ne nous trompons pas de cible ! Ce n'est pas en mettant à mal cet outil que nous réglerons le problème du terrorisme !

M. Philippe Bas, président. - Ce travail de clarification est essentiel, monsieur le rapporteur. De votre rapport, je tire l'enseignement qu'il ne faut pas dénaturer ce dispositif de surveillance, dont nos services de renseignement ont besoin, surtout si cela entraîne les personnes fichées S dans la clandestinité.

À la fin de votre exposé, vous insistez, sous l'angle strict de l'efficacité, sur le fait que de nombreux attentats déjoués l'ont été à partir d'un

travail de surveillance qui a commencé par une simple fiche S. C'est un argument très important ! Les fiches S ne peuvent effectivement pas être regardées comme inefficaces, sous prétexte que des personnes fichées S commettent des attentats. Cela révèle, au contraire, que l'on a bien fait d'entreprendre une première surveillance de ces individus, même si celle-ci n'a pas donné d'indice d'un prochain passage à l'acte, et démontre toute l'utilité de ce maillon de notre chaîne de renseignement, qui doit absolument être préservé.

Je reviens sur un point de procédure. Qui peut procéder à l'ouverture d'une fiche S ? À quel niveau hiérarchique ?

M. François Pillet, rapporteur. – J'ai mentionné les quatre services habilités à ouvrir une fiche S. Je ne peux pas vous apporter plus de précision, mais je ne pense pas que la décision soit prise au plus haut de la hiérarchie.

M. Alain Richard. – C'est une décision collégiale !

M. Philippe Bas, président. – Si je pose cette question, c'est dans l'hypothèse suivante : si une inscription « S » pouvait déboucher sur la mise en place d'un bracelet électronique, une assignation à résidence ou encore une expulsion, il suffirait alors à quelques milliers de fonctionnaires de police de placer un individu dans le fichier pour restreindre, de fait, sa liberté. C'est impensable ! Ce serait un bien trop grand pouvoir accordé à ces fonctionnaires !

M. François Pillet, rapporteur. – Vous évoquez un *remake* moderne de la lettre de cachet !

M. Henri Leroy. – Comme le rapporteur l'a très bien expliqué, les fiches S ne sont qu'un outil de travail, dont la fonction est très souvent dévoyée par les journalistes. Il s'agit de concentrer, sur un document, des conduites à tenir permettant aux forces de sécurité de faire remonter des informations sur un individu susceptible d'être dangereux pour la sécurité des citoyens et de l'État, ou sur son entourage. À cet égard, la fiche S pourrait relever du classement « confidentiel défense », car livrer ces informations à des personnes qui n'auraient pas la formation et les capacités de les analyser serait également dangereux. J'adhère donc totalement, pour avoir participé aux différentes réunions du groupe de travail, aux préconisations de notre rapporteur.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je salue le travail de notre rapporteur. Je suis en total accord avec sa proposition de ne pas transmettre les fiches S aux maires. C'est une proposition démagogique. Que fera le maire de ces signalements ? De quels pouvoirs dispose-t-il ? Comment ne pourra-t-on pas lui reprocher d'avoir été informé si un problème survient ?

Dans le cadre de ce rapport, deux choix s'offraient à nous.

Pour l'attentat de Strasbourg, on a entendu des milliers de fois l'expression « M. X, fiché S » – expression dont personne ne sait ce qu'elle signifie – et cela a suscité de très nombreuses réactions, y compris, hélas, parmi les responsables politiques. Pourquoi cette personne, fichée S, n'a-t-elle pas été « mise à l'abri » ? Comment une personne fichée S peut-elle se balader dans la

nature ? Simplement, répondons-nous, parce que la plupart des fichés S n'ont commis aucun crime ou délit et que, pour être incarcéré ou empêcher de nuire en France, il faut une décision motivée, voire judiciaire.

Si l'on ajoute à cela que le FPR comprend 21 catégories, dont la catégorie S, à l'intérieur de laquelle sont énumérés 11 cas de figure, on saisit l'extrême complexité de la problématique.

Il y avait donc deux solutions et, pour ma part, j'étais tenté d'opter pour la seconde – peut-être démagogique, pardonnez-moi –, consistant à changer la locution « fiche S », devenue le support d'un véritable fantasme collectif. Mais, comme le souligne le rapporteur, cela ne changera rien au fond.

On aurait pu également envisager de découper le fichier en plusieurs sous-fichiers, car, il faut aussi le dire, ce peut être le coiffeur ou l'amie d'enfance d'une personne susceptible de commettre un acte terroriste qui va s'y retrouver inscrit. Mais le rapporteur a expliqué les problèmes que cela engendrerait.

Quoi qu'il en soit, le rapporteur a défendu la proposition consistant à expliquer inlassablement les choses. J'y souscris, mais je crains que le rapport n'ait pas toute la force souhaitée sur le plan médiatique.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio. – Je remercie le rapporteur de nous avoir expliqué aussi clairement le fonctionnement de ces fiches S. Les Français ont découvert leur existence avec les attentats de 2015 ; personne, auparavant, ne se posait de question à ce sujet.

La pédagogie est essentielle. Attention à ne pas faire de surenchère sur l'utilisation de ces fiches : cela ne sert à rien, voire crée de l'angoisse et complique la gestion de ces personnes. Le rapport du Sénat sur la menace terroriste publié en juillet dernier a du reste montré que la DGSJ avait les moyens de les suivre – et certaines parmi elles sont susceptibles de commettre des attentats.

Maire pendant de nombreuses années dans le Val-d'Oise et très impliquée dans ces questions, j'ai toujours été opposée à la communication des fiches S aux maires, car que feraient-ils de la plupart des informations qu'elles contiennent, hors l'hypothèse où elles concerneraient le personnel municipal ? Le maire peut même gêner les services dans la gestion de ces personnes ! Expliquons à nos concitoyens que les fiches S existent depuis longtemps, qu'elles ne sont qu'un outil parmi d'autres, que la situation dans laquelle nous sommes est complexe et va malheureusement durer longtemps, et que chacun doit avoir la sagesse de laisser les services travailler avec les outils dont ils ont besoin.

Mme Marie Mercier. – Lorsque j'étais maire, j'ai appris incidemment que deux fichés S vivaient dans la même rue. L'un travaillait dans le nucléaire, l'autre dans le transport pour enfants. Vous imaginez mon épouvantable inquiétude quand je l'ai su, puis quand j'ai envisagé que les voisins l'apprennent ! J'ai donc demandé à la police municipale de se renseigner sur ces

personnes : les retours ont révélé que ces familles ne faisaient aucunement parler d'elles, mais à l'époque, j'étais totalement désarmée. À présent que nous disposons du rapport de M. Pillet, travaillons avec l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF) pour rassurer les élus et ramener le calme dans les esprits.

M. Arnaud de Belenet. – J'ai compris que le rapporteur trouvait déraisonnable de donner aux maires l'accès au fichier, mais qu'il n'était pas hostile à ce que soit formalisée la communication au maire, par le préfet, du nom des personnes y figurant. Cela permettrait en effet de structurer une pratique qui existe, mais qui dépend du bon vouloir et de la disponibilité du préfet et de ses services. Au fond, il ne me semble pas illégitime que l'on puisse indiquer aux maires les noms des personnes figurant dans ce fichier car, disposant déjà d'un grand nombre de capteurs de différentes natures – écoles où les enfants des fichés S sont scolarisés, police municipale, services sociaux, *etc.* –, ils pourront d'autant mieux renseigner les services de l'État. Pour l'heure, le maire qui fait un rapport circonstancié aux services du préfet ne sait pas quelle suite pourra lui être donnée, ce qui peut l'inciter à accroître une surveillance qui n'est pas toujours légitime.

Mme Brigitte Lherbier. – Merci pour votre passionnante présentation, monsieur le rapporteur. Le fichier contient-il des subdivisions ou des critères de dangerosité ?

M. François Pillet, rapporteur. – Non.

Mme Brigitte Lherbier. – Indique-t-il des modes de filature spécifique ?

M. François Pillet, rapporteur. – Non plus.

Mme Brigitte Lherbier. – Je veux apporter un témoignage sur le système « voisins vigilants ». Certains riverains m'ont alertée après avoir vu arriver dans leur quartier de grosses voitures aux vitres teintées immatriculées en Belgique. Premier réflexe du maire dans cette situation : s'en ouvrir au préfet. Un commissaire spécialisé m'avait alors dit de ne pas ébruiter ces éléments pour ne pas me mettre en danger. Car les maires aussi peuvent se mettre en danger en détenant de telles informations ! Comme Mme Mercier, l'explication de ce matin m'aurait, à l'époque, rassurée. Tout ce que veulent les maires, c'est la certitude que les informations qu'ils transmettent seront bien exploitées.

M. André Reichardt. – Je félicite à mon tour le rapporteur et les membres du groupe de travail. Il est à l'honneur du Sénat et de notre président de commission d'en avoir pris l'initiative, car les confusions et les propositions à la Géo Trouvetou restent nombreuses... Une vulgarisation de ce rapport, à l'initiative du Sénat, serait donc bienvenue.

Le terroriste arrêté à Paris au printemps a de la famille à Strasbourg. J'avais à l'époque demandé aux services du préfet un point sur la situation du

terrorisme islamique dans le Bas-Rhin. Cette réunion a eu lieu le 21 septembre. Nous avons été informés à cette occasion que le département abritait 273 fichés S et 40 personnes « susceptibles de passer à l'acte d'un moment à l'autre » – c'est ainsi qu'ils nous ont été présentés... La question de savoir pourquoi rien n'est fait pour les en empêcher n'a alors pas manqué de fuser. Avez-vous connaissance d'une sous-catégorie de ce fichier concernant ces personnes ?

Je suis bien sûr totalement d'accord avec l'impossibilité de divulguer les informations du fichier aux maires. Roland Ries aurait-il eu connaissance des 40 personnes susceptibles de passer à l'acte, il n'aurait pas été davantage en mesure, avec sa police municipale, d'empêcher l'attentat.

J'ai moi aussi, en tant que maire, eu l'occasion de faire remonter des informations transmises par mes concitoyens – voiture aux vitres teintées d'où sortent des hommes munis de valises remplies d'argent, ce genre de choses –, et de rester ignorant des suites qui leur ont été données... jusqu'au moment où, deux ans après, le groupe d'intervention de la gendarmerie nationale (GIGN) est intervenu. Faire bénéficier les maires d'un meilleur suivi de leurs signalements me semble souhaitable.

En Alsace, je suis certain que 95 % des maires souhaitent l'instauration d'un fichier domiciliaire, et ce pour 36 000 raisons, à commencer par le signalement des enfants non scolarisés, par exemple.

Mme Esther Benbassa. – Je voudrais féliciter le rapporteur, qui nous a donné de très nombreux renseignements de manière très synthétique, ce qui nous permettra de transmettre dans un langage clair le contenu de son rapport.

À en entendre les conclusions, on se demande d'où vient la fixation sur ce fichier. Comme s'il allait régler magiquement tous les problèmes ! De toute évidence, ce n'est pas lui qui arrêtera le terrorisme, même si 75 % des attentats déjoués l'ont été grâce à sa consultation.

Il y a un vrai travail à faire en prison. Malheureusement, il n'est pas fait et les journalistes n'y attachent pas une grande importance. Or la plupart des terroristes sont passés par la case prison, où ils se radicalisent. Il est trop simple de tout réduire à la question du FPR, qui contient des mineurs, des écologistes, des aliénés, et finalement un peu de tout... Il faudrait donc vulgariser les conclusions de ce rapport auprès des journalistes, qui posent tous les mêmes questions, et approfondir le travail en prison.

M. Philippe Bonnecarrère. – Je voudrais joindre mes remerciements à ceux qui ont déjà été exprimés, à notre président pour avoir choisi ce thème de travail, ainsi qu'à notre rapporteur pour la qualité et la clarté de son exposé. Vous nous avez appris beaucoup, monsieur le rapporteur, et vous nous avez surtout aidés à clarifier les choses, ce qui est toujours précieux dans la vie publique. Vous avez été précis tout en anticipant nos interrogations, aussi n'ai-je aucune question à poser. Nous ressortons tous de cette présentation, je crois, soucieux de propager et de vulgariser vos conclusions. Merci donc, de nous aider à transmettre une information utile à l'ensemble de nos collègues.

M. Jean-Yves Leconte. – Je voudrais à mon tour remercier notre rapporteur ainsi que notre président pour son initiative. Ces conclusions devraient faire référence. Celles de la commission d'enquête sur la menace terroriste avaient plutôt tendance à participer à l'hystérie collective sur les fiches S ; notre groupe avait alors estimé qu'un travail plus spécifique sur le sujet s'imposait...

Il est utile que la personne qui présente un risque soit identifiée, même si cela ne l'empêche pas de passer à l'acte. Si les fiches S donnaient lieu à des mesures de privation de liberté, cela changerait complètement les voies de recours et la nature des métiers du renseignement ; en définitive, cela ne ferait que renforcer l'insécurité, ce qui serait très inopportun.

M. Alain Richard. – Ce travail collectif, en relation avec les responsables des services compétents, est très motivant. On n'a jamais mieux justifié le terme de commissaire !

Au fond, le fichier S est la base de l'alambic, ou le haut de l'entonnoir, si vous préférez. Il n'existe pas en réalité de fichier des personnes réellement menaçantes, mais des extractions, des repérages individuels, qui sont le fruit d'une confrontation d'idées entre les services. Ces repérages peuvent déjà, contrairement à ce que l'on entend souvent, donner lieu à des mesures limitatives de liberté : nous les avons votées il y a peu, elles figurent aux articles L. 228-1 et suivants du code de la sécurité intérieure et ont toutes été validées par le Conseil constitutionnel.

Ces mesures peuvent s'appliquer à « toute personne à l'égard de laquelle il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics ». Un arrêté individuel de contrainte peut alors être pris, qui reste soumis au contrôle du juge administratif. C'est non pas une fiche S qui sert de base à cette identification, mais le travail individualisé des services compétents, lequel ne donne pas lieu à un sous-fichier mais peut aboutir, par exemple, à une surveillance électronique, pour une durée limitée. Cela interrompt certes toute activité de renseignement puisque les individus sont alors identifiés. Il n'y a, en toute hypothèse, pas besoin de faire une nouvelle loi pour contraindre des gens identifiés comme dangereux : un dispositif conforme aux droits de l'homme existe.

Mme Françoise Gatel. – Je remercie à mon tour notre éminent collègue pour la qualité technique de son rapport, ainsi que la dimension pédagogique de son travail, car ce fichier S nourrit l'imagination, et les maires sont tout autant soucieux de détenir des informations utiles que préoccupés de la responsabilité qui pourrait leur incomber de ce fait – surtout si la connaissance de telles informations n'empêche pas un passage à l'acte...

Ce n'est pas servir les maires que de leur communiquer ces fiches puisqu'ils ne sauraient qu'en faire. En revanche, lorsque les services de sécurité

ou le préfet ont connaissance de la présence d'un citoyen un peu particulier dans une commune, il y a des moyens informels d'en alerter le maire. Certains maires prennent d'ailleurs soin d'avertir la préfecture ou la police lorsqu'ils repèrent une personne au comportement étrange ; cela ne relève pas de la dénonciation, mais du principe de prévention. Je souhaite moi aussi qu'un suivi de ces signalements soit fait par les services de l'État, et qu'une vraie pédagogie soit faite auprès des maires. Que l'État leur explique, par l'intermédiaire des associations d'élus, comment les choses fonctionnent.

M. Vincent Segouin. – Le rapporteur nous a expliqué que les fiches S n'étaient ni un outil de suivi de la radicalisation ni de mesure de la dangerosité. Ma question est simple : faudrait-il créer un tel outil ?

M. François Pillet, rapporteur. – Je remercie M. Richard d'avoir insisté sur le fait qu'il existait des moyens plus efficaces que la fiche S pour fonder des mesures de contrainte. Aucun critère de dangerosité n'est lié aux fiches S.

L'instruction du ministère de l'intérieur du 13 novembre 2018 répond totalement à vos inquiétudes sur l'information des maires, qui peuvent être destinataires d'informations dans trois hypothèses : lorsqu'ils effectuent eux-mêmes un signalement, un retour sur signalement leur est fait ; ils sont encore informés lorsque les personnes situées dans le bas du spectre devraient faire l'objet d'une prise en charge sociale par les collectivités territoriales ; ils sont enfin informés ponctuellement des situations individuelles dont ils ont à connaître. Il y a cependant des limites à ce partage d'information : l'échange ne peut avoir lieu que s'il reste confidentiel et sous réserve de l'accord des services de renseignement et du procureur de la République compétent.

Ce rapport sera transmis à l'AMF, qui a la même position que vous tous, chers collègues. Le rapport est attendu, je puis vous le dire.

Je remercie Mme Eustache-Brinio pour ses propos.

Madame Lherbier, les fiches S sont passives, elles ne prévoient donc pas de filature. Tout au plus permettent-elles de faire remonter au service inscripteur de la fiche S les renseignements collectés sur la personne faisant l'objet de la fiche.

Pourquoi les fiches S sont-elles évoquées dans la presse ? Parce qu'elles proviennent du fichier des personnes recherchées, c'est-à-dire du seul fichier qui ne soit pas secret défense.

À l'inverse, le fichier des signalements pour la prévention et la radicalisation à caractère terroriste (FSPRT) est un fichier protégé par le secret défense.

Si vous autorisez la publication de ce rapport, une infographie publiée sur le site du Sénat vous donnera un certain nombre d'arguments destinés à lutter contre la désinformation sur ce fichier. Je répète que l'efficacité des fiches S repose sur la préservation de leur confidentialité, car toute

personne apprenant son fichage risque d'adopter des stratégies d'évitement susceptibles de priver les services de renseignement d'informations essentielles - de même pour son entourage. Je crains donc que les solutions radicales que l'on peut trouver dans les médias ne soient des solutions simplistes ; or il est rare que des problèmes très compliqués puissent se résoudre par des solutions simplistes. Je crains même que l'enthousiasme légitime à lutter plus efficacement contre le terrorisme n'aboutisse, par la révélation des fiches S, à des résultats contraires à ceux poursuivis.

M. Philippe Bas, président. - Je note l'ultime aphorisme qui nous sera utile dans la communication des conclusions de ce rapport : « il est très rare que des problèmes très compliqués puissent se résoudre par des solutions simplistes »...

La commission autorise la publication du rapport d'information.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DÉPLACEMENT EFFECTUÉ

Centre national de contre-terrorisme

M. Pierre de Bousquet de Florian, coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme

Mme Agnès Deletang, conseiller

Ministère de l'intérieur

Direction des libertés publiques et des affaires juridiques

M. Thomas Campeaux, directeur

M. Éric Tison, sous-directeur des libertés publiques.

Mme Anne-Sophie Mach, chef du bureau de la liberté individuelle

M. David Foltz, adjoint de la chef du bureau de la liberté individuelle

Direction générale de la police nationale (DGPN)

M. Éric Morvan, préfet, directeur général

M. Laurent Monbrun, conseil juridique au cabinet

Mme Jennifer Deseigne, commissaire de police, chef du service des systèmes nationaux d'information criminelle à la DND2CPT de la direction centrale de la police judiciaire

- Unité de coordination de la lutte anti-terroriste (UCLAT)

M. Amin Boutagheane, chef de l'unité

- Service central du renseignement territorial (SCRT)

M. Hugues Bricq, chef du service

M. Thibault Gamess, chef de la division 4 au SCRT

Direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN)

M. Richard Lizurey, général de corps d'armée, directeur général

M. Jean-Philippe Reiland, chef du bureau de lutte contre le terrorisme

Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI)

M. Laurent Nuñez, alors directeur général

Mme Carine Henry, chef de cabinet du directeur général

Ministère de la justice - direction des affaires criminelles et des grâces

M. Rémy Heitz, alors directeur des affaires criminelles et des grâces

M. Julien Retailleau, adjoint au chef du bureau de la lutte contre la criminalité organisée, le terrorisme et le blanchiment

Unité Information Passagers

M. Olivier Bardin, directeur

Commission nationale de l'informatique et des libertés

Mme Florence Fourets, directrice chargée de projets régaliens au Secrétariat Général

M. Émilie Seruga-Cau, cheffe du service des Affaires régaliennes et des collectivités territoriales

Mme Tiphaine Havel, conseillère pour les questions institutionnelles et parlementaires

Tribunal de grande instance de Paris

M. François Molins, alors procureur de la République de Paris

Mme Camille Hennetier, vice-procureur

Préfecture de police de Paris - Direction du renseignement

Mme Françoise Bilancini, directrice

M. Éric Bellemin-Comte, directeur-adjoint

Préfecture du Nord

M. Jean-Christophe Bouvier, préfet délégué pour la défense et la sécurité auprès du préfet de la zone de défense et sécurité Nord

Mme Corinne Groux, bureau de la prévention, de la délinquance et de la radicalisation

**DÉPLACEMENT À LA DIRECTION DE LA POLICE AUX FRONTIÈRES
ROISSY-CHARLES-DE-GAULLE-LE BOURGET (SITE DE ROISSY)**

(Lundi 19 mars 2018)

- Entretien avec **M. Serge Garcia**, contrôleur général, directeur de la police aux frontières à Roissy-Charles-de-Gaulle-Le-Bourget.

- Réunions et visites avec les directeurs du site et les chefs de division : présentation de l'aéroport et du traitement des fiches S, modalités de détection des passagers, présentation des statistiques et du traitement, présentation des contrôles en première et deuxième lignes au terminal 2E.