

Délibération n° 2020-112 du 24 novembre 2020 portant avis sur l'article 3 du projet de loi confortant les principes républicains (demande d'avis n° 20019775)

[Suicides forcés et morts en contexte sectaire](#)[Délibérations CNIL](#)[En vigueur](#)

Date	11/12/2020
Jurisdiction / Nature	deliberation
URL Légifrance	https://www.legifrance.gouv.fr/cnil/id/CNILTEXT000042644978

RÉSUMÉ OFFICIEL LÉGIFRANCE

[...] et du séjour des étrangers et du droit d'asile s'agissant de la délivrance des titres de séjour), 18 et 19 (qui modifient les conditions d'instruction), 25 (qui crée un nouveau délit de mise en danger de la vie d'autrui [...])

La Commission nationale de l'informatique et des libertés, Saisie par le ministre de la justice d'une demande d'avis concernant l'article 3 du projet de loi confortant les principes républicains ;Vu la convention n° 108 du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel ;Vu le code de procédure pénale, notamment ses articles 706-25-3 et suivants ;Vu la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 modifiée relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, notamment son article 8-I-4°-a) ;Vu la loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme ;Vu la loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement, notamment son article 19 ;Vu le décret n° 2015-1840 du 29 décembre 2015 modifiant le code de procédure pénale et relatif au fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions terroristes ;Vu le décret n° 2019-536 du 29 mai 2019 modifié pris pour l'application de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, notamment son article 9-I ;Vu la délibération n° 2015-119 du 7 avril 2015 portant avis sur un projet de dispositions législatives visant à créer un fichier national des auteurs d'infractions terroristes (FIJAIT) ;Vu la délibération n° 2015-422 du 3 décembre 2015 portant avis sur un projet de décret modifiant le code de procédure pénale et relatif au fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions terroristes (FIJAIT) ;Après avoir entendu Mme MAUGÜÉ, commissaire, en son rapport, et M. Benjamin TOUZANNE, commissaire du Gouvernement, en ses observations, Émet l'avis suivant :La Commission a été saisie en urgence, le 16 novembre 2020, de l'article 3 du projet de loi confortant les principes républicains (le projet de loi), sur le fondement de l'article 8-I-4°-a) de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 modifiée. Cet article vise à modifier certaines des conditions de mise en œuvre du fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions terroristes (FIJAIT), dont les principales caractéristiques ont été fixées par le législateur. En particulier, la Commission relève que le projet d'article qui lui est soumis vise à étendre le périmètre de ce fichier en y intégrant de nouvelles infractions liées au terrorisme, modifier les conditions d'inscription dans ce fichier ainsi qu'à introduire un régime différencié dans le traitement des personnes inscrites dans ce fichier. A titre d'élément de contexte, elle rappelle que le FIJAIT, créé par la loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement et sur lequel elle s'est déjà prononcée, constitue un fichier devant permettre aux autorités compétentes d'enregistrer les identités, les adresses et les déplacements hors du pays de résidence des personnes faisant l'objet de l'une ou plusieurs des mesures prévues à l'article 706-25-4 du code de procédure pénale (CPP) et ainsi, de prévenir la récurrence des infractions de terrorisme. A cet égard, la Commission rappelle que les personnes inscrites au FIJAIT sont astreintes au respect de différentes obligations actuellement énumérées à l'article

706-25-7 du CPP, à savoir : justifier de leur adresse régulièrement, déclarer tout changement de celle-ci dans un délai de quinze jours ainsi que tout déplacement à l'étranger quinze jours au plus tard avant ledit

déplacement et déclarer tout déplacement en France quinze jours au plus tard avant ledit déplacement si la personne réside à l'étranger. La Commission rappelle également que, si elle a toujours considéré qu'il ne lui appartenait pas de se prononcer sur l'opportunité de la création d'un tel traitement, il lui revenait de s'assurer, de manière effective, qu'il n'est pas porté une atteinte excessive au respect des droits et libertés fondamentaux. De manière générale, elle estime ainsi indispensable que les évolutions envisagées quant aux conditions de mise en œuvre de ce traitement par l'article 3 du projet de loi n'aient pas pour effet de remettre en cause les garanties qui permettent de considérer qu'une telle atteinte n'est pas, en l'espèce, caractérisée. A ce titre, la Commission apparaît réservée sur certaines évolutions envisagées du FIJAIT et considère qu'une vigilance accrue devra être portée aux modalités et conditions d'application de ces nouvelles dispositions, déterminées par décret en Conseil d'Etat, et sur lesquelles elle devra également se prononcer. Sur l'extension projetée du périmètre du FIJAIT et l'introduction d'un régime différencié dans le traitement des personnes inscrites dans ce fichier A titre liminaire, la Commission rappelle qu'actuellement, le FIJAIT concerne principalement les infractions matérielles liées au terrorisme et prévues aux articles 421-1 à 421-6 du code pénal (CP) ainsi que :- les infractions prévues aux deux derniers alinéas de l'article L. 224-1 du code de la sécurité intérieure (CSI), à savoir : le fait de quitter le territoire national en violation d'une décision d'interdiction de sortie en cas de risque de participation à des activités terroristes et le fait de se soustraire à l'obligation de restitution des titres d'identité en cas d'une telle interdiction ;- celles liées à la violation des interdictions de sortie du territoire, de non-remise de passeport ou de carte nationale d'identité, de non-respect d'une mesure d'assignation à résidence, de violation des mesures d'interdiction d'entrer en relation avec certaines personnes (article L. 225-7 du CSI). De manière générale, la Commission rappelle également que, dès la création de ce fichier, elle a considéré que le suivi des personnes mises en cause ou condamnées pour de telles infractions constituait, au regard de la particulière gravité de ces dernières, une finalité déterminée, explicite et légitime. En premier lieu, l'article 3 du projet de loi prévoit que les auteurs des infractions définies aux articles 421-2-5 (délits d'apologie et de provocation aux actes de terrorisme) et 421-2-5-1 du CP (extraction, reproduction et transmission de données provoquant à des actes de terrorisme ou en faisant l'apologie pour entraver une procédure de blocage d'un service de communication au public en ligne) soient également inscrits dans le FIJAIT. Une telle modification est présentée comme devant permettre une amélioration du suivi des personnes ayant fait la démonstration de leur adhésion à des idées ou à des actes de nature terroriste, et présentant un danger pour les institutions ainsi que les services publics. Sans se prononcer sur la nature des délits dont il est question qui, antérieurement réprimés par la loi du 29 juillet 1881 qui encadre la liberté d'expression, ont été intégrés dans le code pénal par la loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 susvisée, la Commission relève qu'une telle évolution semble principalement justifiée par la volonté de permettre aux administrations et services de l'Etat visés à l'article

706-25-9-3° du CPP d'obtenir des renseignements relatifs à un individu lorsqu'ils ne figurent pas au bulletin n°2 du casier judiciaire (dans le cadre de l'accès prévu à l'article 776, 1° du CPP), notamment s'agissant de personnes (y compris mineures) mises en examen ou dont la condamnation ne figurerait plus au casier judiciaire mais serait toujours inscrite au FIJAIT. Elle rappelle, de manière générale, que l'extension souhaitée du périmètre du FIJAIT en y intégrant de nouvelles infractions liées au terrorisme, ne doit pas, au regard des conséquences que peut avoir sur les personnes concernées la consultation du FIJAIT, être guidée par un simple souci de commodité mais par la nécessité de disposer de ces informations supplémentaires pour atteindre les objectifs poursuivis. Au regard des objectifs poursuivis par le FIJAIT, l'inscription de personnes ayant fait la démonstration de leur adhésion à des idées de nature terroriste et considérées comme présentant un danger pour les institutions et les services publics apparaît légitime. En second lieu, la Commission relève que l'article 3 du projet de loi introduit un régime différencié dans le traitement des personnes inscrites au FIJAIT. Il est ainsi prévu que les personnes condamnées ou mises en cause pour des infractions visées aux articles L. 224-1 et L. 225-7 du CSI ne soient plus astreintes aux obligations de déclaration et de justification d'adresse et de présentation prévues à l'article 706-25-7 du CPP, de même que celles dont l'inscription au FIJAIT résulterait de la commission d'infractions prévues à l'article 421-2-5 du CP (délits d'apologie et de provocation aux actes de terrorisme). Elle prend acte que sont également concernés les auteurs d'infractions mentionnées à l'article 421-2-5-1 du même code. Si la Commission prend acte que la modification envisagée vise à restreindre aux seules infractions les plus graves, qui sont visées aux articles 421-1 et suivants du CP (actes de terrorisme), les obligations qui s'imposent en application de l'article

706-25-7 du CPP (à l'exclusion par conséquent des articles 421-2-5 et 421-2-5-1 du CP et des articles L. 224-1 ou L. 225-7 du CSI), elle rappelle que comme l'a relevé le Conseil d'Etat dans son avis du 7 avril 2015 sur le FIJAIT, les finalités poursuivies par ce traitement témoignaient notamment de la volonté du Gouvernement de créer un dispositif de sûreté constitué par l'obligation faite aux auteurs de ces infractions de signaler leur adresse, leurs déplacements entre la France et l'étranger, et de se présenter à cette occasion personnellement, selon les cas, au commissariat de police, à la brigade de gendarmerie ou au consulat de France (...). Au regard des évolutions envisagées, la Commission s'interroge sur la cohérence de telles modifications avec les finalités actuellement prévues par le FIJAIT. L'instauration d'un régime à ce point différencié dans les conséquences de l'inscription au FIJAIT revient, aux yeux de la Commission, à lui adjoindre, pour les personnes inscrites et non assujetties à ces obligations, une nouvelle finalité, dont il conviendrait que la loi la définisse plus précisément. Cette finalité n'est plus d'assurer le suivi de ces personnes, mais de parvenir à une meilleure efficacité des enquêtes administratives mentionnées à l'article 706-25-9 du CPP, afin de prévenir la commission d'actes terroristes. La Commission relève enfin que l'article 3 du projet de loi semble tirer les conséquences d'un tel régime différencié

s'agissant des durées de conservation des données figurant au FIJAIT. Cet article prévoit en effet que les données relatives aux infractions mentionnées aux articles 421-2-5 et 421-2-5-1 du CP sont conservées pour une durée identique à celles relatives aux infractions mentionnées aux articles

L. 224-1 ou L. 225-7 du CSI, à savoir cinq ans s'il s'agit d'un majeur et trois ans s'il s'agit d'un mineur. Sur les modifications des conditions d'inscription dans le FIJAIT L'article 3 du projet de loi vise également à modifier l'article

706-25-4 du CPP relatif aux modalités d'inscription au sien du FIJAIT. La Commission rappelle que le législateur a, dès l'origine, prévu un certain nombre de garanties dans le cadre de la mise en œuvre du FIJAIT en particulier s'agissant des conditions de l'inscription au sein de ce traitement. En l'état actuel du droit, l'inscription des personnes au FIJAIT est ainsi subordonnée au prononcé de décisions judiciaires limitativement énumérées à l'article 706-25-4 du CPP précité et intervient sur décision expresse du procureur de la République, de la juridiction spécialisée de jugement ou des juridictions de droit commun en fonction de la nature des infractions concernées. La Commission relève qu'il est désormais prévu que les décisions mentionnées aux 1° et 5° de l'article 706-25-4 du CPP relatives à une condamnation, même non encore définitive, y compris d'une condamnation par défaut ou d'une déclaration de culpabilité assortie d'une dispense ou d'un ajournement de la peine ou à une mise en examen soient enregistrées de plein droit dans le fichier de plein droit et ce, sauf décision contraire et spécialement motivée de la juridiction compétente. Il en est de même pour les décisions relatives à une décision d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental (article 706-25-4-3° du CPP) et celles mentionnées au 4° de ce même article (décisions spécifiques prononcées par des autorités étrangères) et ce, sauf décision contraire et spécialement motivée du procureur de la République. La Commission prend acte que ce renversement des modalités d'inscription au FIJAIT vise à optimiser, notamment pour des raisons opérationnelles, le dispositif dans son ensemble pour des infractions considérées comme d'une particulière gravité. Dans ce contexte, elle observe que si le caractère automatique d'une telle inscription a déjà été jugé conforme à la jurisprudence constitutionnelle et européenne dans le cadre du dispositif relatif au fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (FIJAIS) et dont les conditions de mise en œuvre sont proches de celles du FIJAIT, il importe que des garanties appropriées soient prévues en droit interne. A cet égard, elle relève également que, conformément aux exigences constitutionnelles en matière de droit pénal des mineurs, les évolutions souhaitées en matière d'inscription au FIJAIT ne concerneront pas les mineurs de plus de treize ans (l'inscription des mineurs de moins de treize ans demeurant en tout état de cause exclue de ce fichier), ce qui constitue une garantie fondamentale à préserver. La Commission regrette toutefois de ne pas s'être vu communiquer davantage d'informations s'agissant des modalités pratiques de cette inscription de plein droit. Elle s'interroge par ailleurs, en l'absence de dispositions transitoires spécifiques, sur la manière dont ces modifications s'appliqueront aux

personnes déjà condamnées et mises en cause et estime que le projet d'article pourrait utilement être complété sur ce point. La Commission s'interroge également sur l'articulation de ce système d'inscription avec le contrôle du magistrat dirigeant le service du casier judiciaire national qui est notamment chargé, comme elle l'avait relevé dans son avis du 3 décembre 2015 susvisé, de vérifier la validité de cette même inscription et dont le contrôle demeure fondamental. De la même manière, elle observe qu'il semblerait qu'une telle modification conduirait à ce que des condamnations non encore définitives puissent être inscrites de plein droit dans le traitement de même que des mises en examen ayant finalement débouché sur un non-lieu, conformément à l'article 706-25-4-1° et 5° du CPP. La Commission rappelle à cet égard la grande vigilance dont il conviendra de faire preuve afin de s'assurer que les données à caractère personnel relatives aux personnes ayant bénéficié de suites favorables soient mises à jour, que les décisions et les condamnations non encore définitives soient indiquées aux différents destinataires des données du FIJAIT, et que le respect des droits des personnes soit assuré afin de garantir la proportionnalité du FIJAIT. Sur les autres dispositions du projet de loi Indépendamment de la présente saisine, la Commission souligne que la lecture dans son ensemble du projet de loi fait apparaître d'autres dispositions de nature à avoir un impact sur la réglementation relative à la protection des données à caractère personnel et pour lesquelles sa saisine apparaissait, selon les cas, justifiée ou opportune. Si elle prend acte du retrait de l'article 20 relatif à l'attribution d'un identifiant national permettant aux autorités académiques de s'assurer qu'aucun enfant n'est privé de son droit à l'instruction, la Commission observe qu'il faudra, le cas échéant, tirer toutes les conséquences des modifications envisagées aux articles 14 (qui modifie le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile s'agissant de la délivrance des titres de séjour), 18 et 19 (qui modifient les conditions d'instruction), 25 (qui crée un nouveau délit de mise en danger de la vie d'autrui par diffusion d'informations relatives à la vie privée, familiale ou professionnelle d'une personne), 26 (qui vise à instituer une procédure à même d'assurer l'effectivité d'une décision de justice exécutoire constatant l'illicéité d'un site Internet et ordonnant son blocage ou son déréférencement), 27 (qui habilite le Gouvernement à procéder par voie d'ordonnance afin de renforcer la prise en compte des objectifs de mixité sociale dans les attributions de logements sociaux), 38 (qui crée un régime déclaratif des avantages et ressources qu'une association culturelle recevrait directement ou indirectement de la part d'une personne morale étrangère ou d'une personne physique non résidente, dont le montant ou la valorisation dépasse 10 000 euros, avec pouvoir d'opposition de l'autorité administrative) et 48 (qui élargit la portée du droit d'opposition du service à compétence nationale TRACFIN), s'agissant des éventuels traitements de données à caractère personnel qui seraient créés ou modifiés. La Présidente M.-L. DENIS

RÉFÉRENCE

deliberation du 11 décembre 2020, « Délibération n° 2020-112 du 24 novembre 2020 portant avis sur l'article 3 du projet de loi confortant les principes républicains (demande d'avis n° 20019775) ». Disponible sur Légifrance : <https://www.legifrance.gouv.fr/cnil/id/CNILTEXT000042644978> (consulté le 19 juin 2026).