

**XXIIIEME CONFERENCE INTERNATIONALE DES COMMISSAIRES A LA
PROTECTION DES DONNEES**

PARIS, 24 - 26 SEPTEMBRE 2001

LE STIC : HISTOIRE ET CONTENU D'UNE REGLEMENTATION NEGOCIEE

**Roger ERRERA
Conseiller d'Etat**

Le décret du 5 juillet 2001 créant le système de traitement des infractions constatées (S.T.I.C.)* est l'aboutissement de plusieurs années de préparation et de discussions. Dans l'esprit de la séance plénière de cette conférence et afin de répondre aux préoccupations de ses organisations ce rapport étudie en premier lieu des conditions dans lesquelles a été élaboré ce décret, puis, en second lieu, les principaux points sur lesquels ont porté les débats.

I

UNE REGLEMENTATION NEGOCIEE

Pourquoi peut-on parler de négociation ? Parce que l'acte réglementaire autorisant un tel fichier était un décret en Conseil d'Etat, pris sur avis conforme de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (C.N.I.L.). Plusieurs acteurs sont ici en jeu.

Qui sont les négociateurs ?

1) Deux ministères.

- D'abord le ministère de l'intérieur :

Il est l'auteur du projet de décret autorisant ce fichier. Le service compétent est la direction générale de la police nationale.

- Ensuite le ministère de la justice :

Les informations viennent des missions de police judiciaire. Or celle-ci est exercée, en vertu du code de procédure pénale, sous la direction du parquet. Le S.T.I.C.¹ est placé sous le contrôle du procureur de la République.

¹Cf. Le texte en annexe.

2) Une autorité administrative indépendante.

La Commission nationale de l'informatique et des libertés (C.N.I.L.). La loi du 6 janvier 1978 exige son avis motivé sur l'acte réglementaire autorisant un tel fichier (article 15). Lorsqu'il s'agit de recueillir et de traiter des données nominatives dites "sensibles" ; son avis conforme est exigé (Article 31).

3) Le Conseil d'Etat.

L'autorisation, ici, ne peut être donnée que par un décret en Conseil d'Etat, pris sur avis motivé conforme de la C.N.I.L.

Le cadre juridique était tant national (la loi du 6 janvier 1978) qu'international (la convention du Conseil de l'Europe du 28 janvier 1981) et communautaire (la directive du 24 octobre 1995).

Le gouvernement aurait pu choisir la voie législative, comme cela a été le cas pour d'autres fichiers, par exemple le fichier national des empreintes génétiques des personnes condamnées pour infractions sexuelles et des traces laissées par les auteurs inconnus de telles infractions (loi du 17 juillet 1998). Il ne l'a pas fait.

Cette négociation a duré près de 7 ans, de 1994, date du premier dépôt du dossier par le ministère de l'intérieur à la CNIL à juillet 2001, date de la publication du décret autorisant le S.T.I.C.

Une telle durée peut paraître longue. Elle n'est pas inhabituelle pour de tels fichiers de police : il a fallu 8 ans pour le décret du 15 mai 1996 autorisant la police et la gendarmerie nationales à traiter certaines informations nominatives, plus de 7 ans pour le décret du 27 février 1990 et la même durée pour un autre décret du même jour relatif au fichier central du terrorisme.

Cette durée à deux explications :

- D'une part la nature de la procédure : elle comprend les étapes suivantes :

. Le dépôt, par le ministre de l'Intérieur, à la CNIL d'un dossier très détaillé, dont la loi du 6 janvier fixe le contenu.

. L'examen du dossier par la CNIL, organisme collégial, et l'émission par elle d'un avis conforme motivé.

. Le dépôt par le même ministre, au Conseil d'Etat, d'un projet de décret autorisant le fichier.

- D'autre part deux circonstances ; la CNIL a été saisie trois fois par le ministre de l'Intérieur. La dernière saisine a été la conséquence du fait que le Conseil d'Etat n'a pas adopté lorsqu'il a été saisi une première fois, le projet de décret qui lui avait été soumis². Il en est résulté une nouvelle saisine de la CNIL et du Conseil d'Etat et une nouvelle délibération de ces deux institutions.

Dernière observation : Cette affaire a fait l'objet de commentaires publics, en plus du Rapport annuel précité du Conseil d'Etat, d'une part dans deux rapports annuels de la CNIL³, d'autre part dans la presse⁴, enfin dans des réponses du gouvernement à des questions écrites de parlementaires⁵.

Le contexte général est celui d'une attention de plus en plus marquée de l'opinion publique, en particulier de la presse et de diverses associations, pour les fichiers contenant des données nominatives, et tout particulièrement lorsqu'il s'agit de données sensibles et de fichiers relevant de la police ou de la gendarmerie nationales. Les signes de cette attention, et des réactions qu'elle suscite, sont nombreux. Il y a quelques années, deux décrets relatifs à de tels fichiers ont été retirés par le gouvernement très peu de temps après leur publication⁶. Lors du deuxième examen du projet de décret relatif au S.T.I.C., la CNIL a estimé nécessaire de recueillir l'avis de nombreuses associations de défense des droits de l'homme, d'avocats et de magistrats

. Dans son dernier rapport, public de 2001, la CNIL mentionne une augmentation de 21 % du nombre de demandes d'accès et de vérification à des fichiers de police (S.O.I.S. Schengen, renseignements généraux, etc... .

² Conseil d'Etat, Rapport public 2000, La Documentation française, 2000, p. 67

³ CNIL, 19ème rapport d'activité 1998, La Documentation française 1999, chapitre 3; "Informatique, sécurité... et liberté" pp. 63-75. Ce rapport contient la première délibération du 24 novembre 1998 relative à l'avis de la Commission (p. 68) ; 21ème rapport d'activité 2000, La Documentation française, 2001, chapitre 3 : "Le STIC suite ..." pp. 73-97. Ce rapport contient la deuxième délibération, en date du 19 décembre 2000 (p. 29).

⁴ Cf. notamment Le Monde, 16 février 1999 et 7 Juillet 2001.

⁵ Réponse du ministre de l'Intérieur à la question écrite de M. Moman, J.O. n° 16047, 23 août 2001 ; réponse du Premier ministre à la question écrite de M. Hage, J.O Assemblée nationale, n° 22894, 27 août 2001.

⁶ Le décret du 27 février 1990 autorisant les services des renseignements généraux à collecter, conserver et traiter des informations nominatives faisant apparaître l'origine ethnique en tant qu'élément de signalement, les opinions politiques, philosophiques ou religieuses ou l'appartenance syndicale de personnes majeures pour l'accomplissement exclusif de leurs missions de recherche et de centralisation des renseignements d'ordre politique, social et économique nécessaires à l'information du gouvernement a été retiré le 3 mars 1990. Le décret du 9 novembre 1995 relatif aux fichiers régionaux de la gendarmerie nationale autorisant la conservation et le traitement des informations nominatives relatives à des personnes majeures, dans les cas précisés et mentionnant les signes physiques particuliers objectifs et inaltérables comme élément de signalement ont fait apparaître, directement ou indirectement les opinions précitées a été retiré le 16 décembre 1995.

II
LES DEBATS ET LE CONTENU DU DECRET DU 5 JUILLET 2001

L'ensemble du débat a porté sur les points suivants :

1. Le contenu du fichier.
2. La mise à jour du fichier.
3. La durée de conservation des données.
4. L'utilisation du fichier à des fins de police administrative.
5. Les destinataires des données du fichier.
6. Les autres droits des personnes intéressées.
7. Le contrôle de la CNIL.

Le caractère détaillé du contenu du décret sur tous ces points est le résultat direct de ce débat.

1. Le contenu du fichier.

Le débat a porté sur les questions suivantes :

- a) Quelle est la sources des informations ? Les seules procédures judiciaires.
- b) Quelles sont les personnes concernées ?

- les personnes contre lesquelles il existe des éléments graves et concordants attestant leur participation à une infraction. Sont écartés les simples suspects et, bien entendu, les témoins ;

- les victimes. Mais elles peuvent s'opposer à ce que les informations nominatives les concernant soient conservées dans le fichier après que l'auteur des faits a été condamné définitivement.

c) L'utilisation des données nominatives "sensibles" c'est-à-dire celles qui, "directement ou indirectement, font apparaître les origines raciales ou les opinions politiques, philosophiques ou religieuses ou les appartenances syndicales ou les moeurs des personnes". (Article 31, 1er alinéa, de la loi du 6 janvier 1978).

Elle n'est possible que dans deux cas :

- si ces informations résultent de la nature ou des circonstances de l'infraction ;
- si elles se rapportent à des signes physiques particuliers, objectifs et permanents, en tant qu'éléments de signalement des personnes, si ces éléments sont nécessaires à la recherche et à l'identification des auteurs d'infractions.

2. La mise à jour du fichier.

Cette question a été parmi les plus débattues. Selon la loi du 6 janvier 1978 l'organisme qui tient un fichier nominatif a l'obligation de le compléter ou de le corriger, même d'office, s'il a connaissance de l'inexactitude ou du caractère incomplet d'une information nominative qui y est contenue (Article 3)⁷. L'article 37 donne au titulaire du droit d'accès le droit d'exiger que soient rectifiées, complétées, clarifiées, mises à jour ou effacées les informations le concernant qui sont inexactes, incomplètes, équivoques, périmées ou dont la collecte ou l'utilisation, la communication ou la conservation est interdite. En 1999 l'avis négatif du Conseil d'Etat se fondait notamment sur l'absence, dans le projet proposé, de règles concernant la transmission par le Parquet au gestionnaire du fichier, des décisions définitives de classement sans suite, non-lieu, relaxe, acquittement et réhabilitation, et des informations à l'amnistie et à la réhabilitation de plein droit.

Le système finalement adopté est le suivant :

Le décret du 5 juillet 2001 énonce, en matière de mise à jour :

- les facultés et obligations du procureur de la République ;
- les obligations du gestionnaire du fichier ;
- les droits des personnes mises en cause.

⁷ Cette obligation est fréquemment mentionnée tant dans les délibérations de la CNIL que dans les décrets relatifs aux fichiers.

1) Le procureur de la République.

Le traitement des informations en cause s'effectue sous son contrôle. Il en résulte des facultés et des obligations.⁸

- des facultés : il peut demander la rectification ou l'effacement des informations nominatives, ou un complément à certaines informations.

- des obligations : il doit transmettre quatre types d'informations relatives à des décisions judiciaires de relaxe ou d'acquittement devenues définitives, de non-lieu ou de classement sans suite motivées par l'insuffisance de charges à l'encontre de la personne mise en cause.

Il fait aussi connaître au gestionnaire du fichier les faits couverts par une mesure d'amnistie.

2) L'autorité gestionnaire du fichier.

Les informations directement ou indirectement nominatives relatives aux personnes mises en cause doivent être supprimées en cas de décision de relaxe ou d'acquittement devenue définitive.

Les mêmes informations relatives aux personnes ayant bénéficié d'un non-lieu font l'objet d'une mise à jour, sauf si le procureur de la République en ordonne l'effacement.

Les mêmes informations relatives aux personnes ayant bénéficié d'un classement sans suite motivé par l'insuffisance de charges à leur encontre sont complétées.

3) Les personnes mises en cause :

Elles peuvent exiger que la qualification des faits finalement retenue par l'autorité judiciaire soit substituée à la qualification initialement enregistrée dans le fichier.

En cas de décisions de classement sans suite précité, de non-lieu, de relaxe ou d'acquittement définitive, elles peuvent demander au procureur de la République soit directement, soit par l'intermédiaire de la CNIL à l'occasion de l'exercice de leur droit d'accès, que le fichier soit mis à jour.

⁸ Il s'agit du procureur de la République territorialement compétent. Un autre système était concevable. Il a été appliqué à d'autres fichiers : le fichier automatisé des empreintes digitales créé par le décret du 8 avril 1987 est placé sous le contrôle du procureur général près la cour d'appel de Paris ou d'un magistrat désigné par lui. Le fichier national automatisé des empreintes génétiques est placé sous le contrôle d'un magistrat du parquet, assisté par un comité de trois membres, qualifiés en génétique et en informatique (Loi du 17 juin 1998 et décret du 18 mai 2000 ; cf. la réponse du ministre de l'Intérieur à la question écrite de M. Muselier, J.O. A. N., 13 août 2001, n° 60393.

3. La durée de conservation des données.

Le principe est simple : il y a effacement dès que la pertinence des données n'existe plus au regard de la finalité du fichier. Il est énoncé que plusieurs conventions internationales.

Son application au STIC conduit à formuler deux remarques préalables. D'une part plus la durée de conservation est longue plus les modalités de mise à jour du fichier sont importantes. D'autre part il existe un lien entre la qualification juridique des faits et cette durée.

Les débats ont conduit à réduire les durées de conservation initialement prévues. Ces durées sont indiquées dans l'article 7 du décret du 5 juillet 2001. Elles sont, pour les personnes mises en cause, de 5, 20 ou 40 ans pour majeurs, selon la nature de l'infraction⁹, et de 5, 10 ou 20 ans pour les mineurs. La durée est de 15 ans pour les victimes. Lorsque l'infraction porte sur des oeuvres d'art, des bijoux ou des armes, elle est prolongée jusqu'à la découverte des objets.

4. L'utilisation du fichier à des fins de police administrative.

L'examen du projet de décret par la CNIL et le Conseil d'Etat a conduit à restreindre considérablement la possibilité d'une telle utilisation. La CNIL a exprimé son opposition à cette utilisation à des fins d'enquêtes administratives dans sa délibération du 24 novembre 1998. Le Conseil d'Etat a souligné, en 1999, les problèmes posés par l'utilisation, à des fins administratives, des informations contenues dans le STIC, qui ont pour source des procès-verbaux rédigés au cours d'une procédure judiciaire et qui constituent des pièces d'une telle procédure.

Le système retenu peut être résumé ainsi :

- Aucune utilisation à des fins de police administrative n'est possible tant que la procédure n'est pas judiciairement close.
- Pour les procédures judiciairement closes, elle est possible, dans le cadre de missions de police administrative ou de sécurité, lorsque la nature de ces missions ou les circonstances particulières dans lesquelles elles doivent se dérouler comportent des risques d'atteinte à l'ordre public ou à la sécurité des personnes.

La sécurité des personnes, des circonstances ou des événements d'une nature exceptionnelle ont été évoqués à ce propos.

La consultation est alors réservée aux personnels de la police nationale individuellement désignés et spécialement habilités. L'habilitation comporte deux niveaux d'accès.

⁹avec effacement à 75 ans.

5. Les destinataires des données du fichier.

Les débats ont apporté sur ce point d'utiles précisions.

- a) Les destinataires sont d'une part les personnels de la police nationale et de la gendarmerie nationale exerçant des missions de police judiciaire et ayant fait l'objet d'une désignation par l'autorité hiérarchique et, d'autre part, les magistrats du parquet.
- b) Le STIC ne doit pas être utilisé comme un casier judiciaire parallèle. En conséquence seules les informations enregistrées dans le STIC et qui sont relatives à la procédure en cours peuvent être jointes au dossier de la procédure.

6. Les autres droits des personnes intéressées.

Le droit d'accès s'exerce d'une manière indirecte : la demande est adressée à la CNIL qui désigne un de ses membres pour mener toutes investigations utiles et faire procéder aux modifications nécessaires. Il est notifié à l'intéressé qu'il a été procédé aux notifications.

Des informations nominatives peuvent être communiquées à la personne intéressée si les conditions suivantes sont réunies :

- . La CNIL constate, en accord avec le ministre de l'Intérieur, qu'elles ne mettent pas en cause la sûreté de l'Etat, la défense ou la sécurité publique.
- . La procédure est judiciairement close.
- .. Il y a accord du procureur de la République.

7. Le contrôle de la CNIL.

En plus du pouvoir général de contrôle exercé par la Commission, la direction générale de la police nationale lui rend compte chaque année de ses activités de vérification, de mise à jour et d'effacement des informations enregistrées.