GROUPE DE TRAVAIL SUR L'AMELIORATION DU CONTROLE ET DE L'ORGANISATION DES FICHIERS DE POLICE ET DE GENDARMERIE

- Réunion du 18 octobre 2010 -

Sous la présidence d'Alain BAUER, le groupe de travail sur l'amélioration du contrôle et de l'organisation des fichiers de police et de gendarmerie s'est réuni le 18 octobre 2010 à 15h00 au Salon Erignac, Place Beauvau, en vue d'examiner la question de la dénomination « MENS » et de ses éventuelles applications informatiques.

Le fichier de suivi des titres de circulation délivrés aux personnes sans domicile ni résidence fixe (FSDRF)

Le fichier de suivi des titres de circulation délivrés aux personnes sans domicile ni résidence fixe (FSDRF) a pour finalité le suivi des titres de circulation délivrés aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixes, soumises aux dispositions de la loi n°69-3 du 3 janvier 1969. Il a été créé par l'arrêté interministériel du 22/03/1994 modifié par l'arrêté du 28/02/2005. Ce fichier a été déclaré à la CNIL qui a rendu un avis le 2 mars 1993 (n° 93-018).

Les personnes sans domicile ni résidence fixes depuis plus de six mois, âgées de plus de 16 ans, doivent, pour pouvoir circuler en France, être munies d'un titre de circulation délivré par les préfectures ou les sous-préfectures, qu'elles souhaitent ou non exercer une activité ambulante.

La gendarmerie nationale, rendue destinataire de l'un des deux exemplaires de la notice de délivrance du titre de circulation, le second étant conservé par la préfecture ou la sous-préfecture auprès de laquelle cette formalité a été accomplie, centralise les informations concernant ces personnes.

Mis en œuvre par le service technique de recherches judiciaires et de documentation (STRJD) à Rosny-sous-Bois, ce fichier a un caractère purement administratif et ne comporte aucune mention relative aux condamnations ; ainsi les informations recueillies et mises en mémoire font l'objet d'un traitement spécifique et sont isolées de tout système d'information judiciaire.

Ce fichier a été recensé dans le cadre des travaux du groupe de travail sur les fichiers de police (rapports de janvier 2007 et de juin 2009) et du rapport parlementaire d'information n°1548 de Delphine BATHO et Jacques Alain BENISTI.

La mention « minorités ethniques non sédentarisées » (MENS)

L'acronyme « minorités ethniques non sédentarisées » est usité au sein de la gendarmerie nationale depuis une étude sur la criminalité en date du 25 mai 1992 qui a fait l'objet d'une note, à diffusion restreinte, du bureau de la police judiciaire de la sous-direction Organisation Emploi.

La gendarmerie nationale considère qu'elle n'a pas la paternité de ces appellations et qu'elle n'est pas la seule à faire usage de ce terme.

En gendarmerie, ce vocable a été utilisé pour faciliter le classement et l'échange d'informations et non pas pour constituer des fichiers d'étrangers ou de catégorie de citoyens.

Rappel des faits récents

Dans son édition du 8 octobre 2010, le quotidien « Le Monde » titrait « La gendarmerie utilise un fichier illégal qui vise les « Roms » et les gens du voyage ». Il mentionnait que la « gendarmerie avait constitué un fichier ethnique, baptisé « MENS », détenu par l'Office central de lutte contre la délinquance itinérante (OCLDI). Deux avocats défendant les principales associations des gens du voyage ont déposé plainte auprès du procureur de la république pour constitution de fichier non déclaré et conservation de « données à caractère personnel qui font apparaître les origines raciales et ethniques ».

Dans la même édition, le journal faisait état d'un document de présentation des missions de l'OCLDI (présentation *powerpoint*) mentionnant « une généalogie des familles tziganes ». Une autre page du même document recensait « les groupes à risques : gens du voyage (manouches, gitans) ; les équipes des cités ; les délinquants itinérants en provenance des pays de l'est (« Roms »), … ». Le même document indiquait également « un état numérique des interpellations de « Roms » (étrangers) par la gendarmerie de 2000 à 2004 ».

Par ailleurs, le quotidien « Le Monde » affirmait que « l'existence du fichier MENS était prouvée par nombre de documents internes à la gendarmerie. Ainsi, l'OCLDI, dans une fiche de travail sur les vols avec violences aurait annexé en pièce jointe un tableau *excel* « recensant des dossiers en cours, consultation fichier MENS, schéma relationnel ». Dans une autre note, selon « Le Monde », la gendarmerie aurait écrit « l'environnement généalogique effectué par l'OCLDI à partir des procédures et des renseignements recueillies ainsi que la consultation de notre base documentaire de données (fichier MENS) permet d'indiquer que certains individus suspectés appartiennent à la communauté française des gens du voyage… ». Dans un autre document, à destination d'un procureur de la république, il était fait état de la « consultation du fichier MENS ».

Sur le blog du journaliste du quotidien « Le Monde » Franck JOHANNES[1] figurent notamment les *slides* de la présentation *powerpoint* résumant les missions de l'OCLDI et sur lesquels figurent les mentions « *généalogie des familles tsiganes » ou encore un tableau sur l'é*tat numérique des interpellations de Roms (étrangers) effectuées par la gendarmerie. Par ailleurs, il reproduit des fac similé d'une note interne à la gendarmerie nationale mentionnant « consultation fichiers MENS », d'une fiche de travail de l'OCLDI indiquant « consultation et recoupements à partir du fichier MENS de l'OCLDI » ou encore d'une note adressée à un Procureur de la République sur laquelle figure « Consultation des fichiers SDRF sur les titres de circulation et fichier MENS (OCLDI) sur les liens de famille (généalogie), environnements patrimoniaux des personnes précitées. »

Dans un communiqué du 7 octobre 2010, le Cabinet du ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales précisait qu'il n'avait pas connaissance d'un tel fichier et que le fichier généalogique, alors détenu par l'OCLDI, avait été supprimé le 13 décembre 2007, conformément aux obligations de la loi. Il précisait également qu'une note de la gendarmerie nationale, en date du 25 mai 1992, faisait référence à la notion de « minorités ethniques non sédentarisées ». Enfin, il indiquait que, dès qu'il a eu connaissance de ces différentes informations et dans un souci de totale transparence, le ministère de l'intérieur – qui rappelle que la gendarmerie nationale ne lui a été rattachée qu'à compter de la loi du 3 août 2009 - a demandé au groupe de contrôle et de l'organisation des bases de données de la police et de la gendarmerie, présidé par Alain BAUER, de procéder à un contrôle des éléments recueillis dans les bases de données de la gendarmerie nationale.

[1] http://libertes.blog.lemonde.fr/2010/10/07/le-fichier-des-roms-du-ministere-de-linterieur/

La Commission nationale de l'Informatique et des libertés (CNIL), autorité compétente pour mener le contrôle d'une base de données personnelles, a débuté vendredi 8 octobre ses contrôles dans les locaux de la gendarmerie nationale.

Le mercredi 13 octobre, le général MIGNAUX a été auditionné avec Laurent TOUVET, directeur des libertés publiques et des affaires juridiques par la commission des Lois de l'Assemblée Nationale.

Selon la Direction générale de la gendarmerie nationale

L'OLCDI ne possède plus de fichier de généalogie. Une base de donnée, intitulé « généatic », avait été crée en 2000 pour faciliter le travail de la cellule interministérielle chargée de la lutter contre la délinquance itinérante (CILDI prédécesseur de l'OCLDI). Le responsable de la cellule avait acheté un logiciel de généalogie pour constituer des schémas généalogiques et des présentations des environnements des délinquants. En 2006, l'amélioration de la remontée de l'information judiciaire par le traitement JUDEX a rendu cet outil inutile et qui apparaissait par ailleurs juridiquement difficile à régulariser. La gendarmerie a alors décidé de supprimer cette base de données par une note en date du 13 décembre 2007, en raison de sa non conformité avec la loi informatique et libertés du 6 janvier 1978.

A l'OCLDI, les informations nécessaires à l'office sont enregistrées dans une base de données temporaire de travail appelé « base OCLDI », hébergé sur un serveur du STRJD depuis décembre 2007. Seule une quinzaine d'analystes, au regard des quelques 200 000 enquêteurs de police et de gendarmerie, sont en capacité d'effectuer des requêtes dans cette base de données afin de satisfaire tant aux demandes des enquêteurs de terrain que des magistrats.

Cette base de donnée conserve une trace des demandes adressées par les unités, ce qui permet le rapprochement de faits identiques et d'alerter les services d'enquête territoriaux. Elle fournit également des éléments statistiques pour définir des plans de lutte contre les phénomènes de délinquance itinérante qui évoluent sans cesse.

Cette base de données comprend l'ensemble des informations relevant des domaines de compétences de l'OCLDI, informations transmises par les unités de gendarmerie, les divers services partenaires (police nationale, administration fiscale, douanes) et recueillies dans le cadre de procédure judiciaire.

Ces données sont issues des différentes bases judiciaires et des messages opérationnels transmis par les unités ou administrations.

Lors de la constitution de cette base de travail, la gendarmerie s'est interrogée sur le statut juridique de ces données qui ne constitue pas un fichier d'antécédents contrairement aux applications STIC et JUDEX.

Il s'agit en effet d'un fichier de rapprochement qui a vocation à entrer dans le champ d'application des fichiers d'analyse sérielle prévus par la LOPPSI. A l'issue, un décret devrait être pris après avis de la CNIL.

Les délais pris dans l'adoption de la LOPPSI depuis 2007 expliquent la situation actuelle d'une base de données au statut juridique imprécis.

Le groupe de travail sur l'amélioration du contrôle et de l'organisation des fichiers de police et de gendarmerie qui s'est réuni le 18 octobre 2010 constate :

- Que le fichier de suivi des titres de circulation délivrés aux personnes sans domicile ni résidence fixe (FSDRF), fichier de nature exclusivement administrative, a été régulièrement déclaré et créé par l'arrêté du 22 mars 1994 (modifié par l'arrêté du 28 février 2005).
- Que la mention « Minorités Ethniques Non Sédentarisées » (MENS) existe depuis une circulaire à diffusion restreinte du 24 mai 1992 (circulaire n°1400 DEF/GEND/OE/PJ/DR) ayant pour objet « Etude sur la criminalité au sein de certaines minorités ethniques non sédentarisées ».
- Qu'il n'existe pas de fichier « Minorités Ethniques Non Sédentarisées » (MENS) en tant que tel.
- Qu'il existe en revanche, au sein de l'OCLDI, une base documentaire, pour laquelle le contrôle de la CNIL a permis de préciser qu'il s'agissait bien d'un traitement de données à caractère personnel n'ayant pas été déclaré, mais ne comprenant aucune donnée relative aux origines ethniques des personnes.
- Que de même, il n'existe au sein du STRJD aucun fichier structuré regroupant des données à caractère personnel relatives aux "Roms" et organisé autour de cette notion, mais des remontées d'informations constituant un traitement de données personnelles, certaines informations enregistrées utilisant l'acronyme MENS n'ayant pas été déclarées.
- Que des dossiers de messagerie, transmis au STRJD, portant la mention « fichiers MENS » ont bien été identifiés par la CNIL dans les serveurs de l'OCLDI.
- Que ce traitement a été constitué dans le cadre d'une base de travail liée à des enquêtes ou des analyses justifiées par les missions et les compétences su STRJD mais ne respectant pas la législation en vigueur durant cette période et notamment l'obligation de déclaration d'un tel dispositif au regard des dispositions de la loi de 1978.
- Que diverses bases de travail, notamment judiciaires, n'ont pas été systématiquement déclarées par certains services centraux par ignorance des obligations légales s'imposant pour la constitution d'un sous fichier ou d'une base de travail alors même que les finalités mentionnées lors de la création du fichier « source » ne couvraient pas ces développements.
- Que des présentations publiques faites par des représentants de l'OCLDI montrent que des éléments d'analyse utilisant l'outil "généalogie" du fichier concerné entre 2000 et 2007 n'ont pas respecté la législation.
- Que le ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales indique, dans son communiqué du 7 octobre, que le fichier dénommé GENEATIC, alors détenu par l'OCLDI (faisant suite à la CILDI), avait été supprimé en décembre 2007 alors même que ce traitement n'avait pas fait l'objet d'un recensement lors des travaux du groupe de travail de l'année 2006.

Le groupe de contrôle des fichiers de police et de gendarmerie recommande donc au Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales de :

- Procéder à la mise en conformité des bases de travail non déclarées et non conformes à la législation du 6 janvier 1978 sur l'informatique et les libertés qui ne l'auraient pas encore été à ce jour, ce qui implique la suppression des éléments irréguliers et la conception de nouvelles bases de données conformes aux règles juridiques issues de la législation actuelle ainsi que de la LOPPSI lorsque celle-ci aura été promulguée
- S'assurer de la suppression effective de la mention « MENS » de tous les documents encore utilisés au sein des unités et des services centraux de la gendarmerie nationale, comme s'y est engagé le directeur général de la gendarmerie nationale, et déclarer conformément à la législation tous les outils d'analyse et de rapprochement nécessaires à la lutte contre la délinquance.
- Rappeler, par une circulaire générale, à l'ensemble des services de la police et de la gendarmerie nationale la législation en vigueur en matière de création de traitements de données à caractère personnel.
- Se rapprocher dans les meilleurs délais de la CNIL en vue de la mise en œuvre de ces mesures.

D'une manière générale, le groupe de travail sur l'amélioration du contrôle et de l'organisation des fichiers de police et de gendarmerie recommande au Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales de :

- Faire procéder au recensement de toutes les bases de travail, notamment judiciaires, extensions de fichiers déclarés, mais qui, en tant que telles, n'auraient pas fait l'objet d'une déclaration spécifique
- Procéder, dans les meilleurs délais et dès l'instant où ses bases répondent à un réel besoin opérationnel à partir de faits ou d'éléments sériels, à la déclaration de ces bases de travail selon la législation afférente.

Par ailleurs, le groupe de travail sur l'amélioration du contrôle et de l'organisation des fichiers de police et de gendarmerie rappelle :

- Qu'il souhaite que soit engagée avant la fin 2010 la destruction physique et informatique des fichiers FAR et FPNE tel que cela a été acté lors de la réunion du groupe de travail le 6 septembre 2010 (destruction totale sauf pour 4 brigades pour le FAR et pour 2 lettres pour le FPNE suivant les recommandations des Archives Nationales).
- Que la mention "origines géographiques" soit supprimée du fichier Prévention des Atteintes à la Sécurité Publique (PASP) tel que cela a été recommandé lors des réunions du 10 novembre 2009 et 22 juin 2010.