



**HAL**  
open science

## Le fichage politique dans le cadre de la police administrative : d'une banalisation à une généralisation ?

Alexandra Korsakoff

### ► To cite this version:

Alexandra Korsakoff. Le fichage politique dans le cadre de la police administrative : d'une banalisation à une généralisation ?. Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux , 2023, Numérique et ordre public, 21, pp.89-96. 10.4000/crdf.8854 . hal-04308474

**HAL Id: hal-04308474**

**<https://hal.science/hal-04308474>**

Submitted on 29 May 2024

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

---

## Le fichage politique dans le cadre de la police administrative : d'une banalisation à une généralisation ?

*Political Data Records and the prevention of Public Order Violations: From Trivialisation to Generalisation?*

Alexandra Korsakoff

---



### Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/crdf/8854>

DOI : [10.4000/crdf.8854](https://doi.org/10.4000/crdf.8854)

ISSN : 2264-1246

### Éditeur

Presses universitaires de Caen

### Édition imprimée

Date de publication : 17 novembre 2023

Pagination : 89-96

ISBN : 978-2-38185-211-9

ISSN : 1634-8842

Ce document vous est offert par Université de Caen Normandie



### Référence électronique

Alexandra Korsakoff, « Le fichage politique dans le cadre de la police administrative : d'une banalisation à une généralisation ? », *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux* [En ligne], 21 | 2023, mis en ligne le 17 octobre 2023, consulté le 29 mai 2024. URL : <http://journals.openedition.org/crdf/8854> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/crdf.8854>

---



Le texte seul est utilisable sous licence CC BY 4.0. Les autres éléments (illustrations, fichiers annexes importés) sont « Tous droits réservés », sauf mention contraire.

# Le fichage politique dans le cadre de la police administrative : d'une banalisation à une généralisation ?

Alexandra KORSAKOFF

Maître de conférences en droit public à l'université de Caen Normandie

Institut caennais de recherche juridique (ICREJ, UR 967)

- 
- I. Un fichage politique extensif
    - A. Les extensions *ratione personae*
    - B. Les extensions *ratione materiae*
  - II. Un fichage politique discrétionnaire
    - A. Une procédure juridictionnelle opaque
    - B. Un contrôle juridictionnel insuffisant

[...] l'enracinement du suffrage universel marque l'entrée des masses dans la vie politique et pose inévitablement de nouvelles questions en termes de surveillance de l'opinion politique<sup>1</sup>.

Comme le relève Sébastien Laurent, la surveillance politique n'est pas nouvelle. Elle est née avec les premiers élargissements du suffrage et constitue un « élément de continuité » de l'histoire française. Elle a notamment été développée dans le contexte de la police administrative, dans le but de prévenir les atteintes à la sécurité publique. Trois principaux traitements de données à caractère personnel sont à ce jour susceptibles d'intéresser les données à caractère politique des administrés, ce que nous appelons ici le « fichage politique ».

Le plus connu d'entre eux est certainement le fichier des personnes recherchées (FPR), qui a été mis en place pour faciliter les recherches et les contrôles effectués dans le cadre des activités de police. Il comprend en son sein différents types de fiches, très hétérogènes, dont les célèbres « fiches S ». Il s'agit d'une catégorie de mesures de recherche du FPR dédiée aux « personnes faisant l'objet de recherches pour prévenir des menaces graves pour la sécurité publique ou la sûreté de l'État, dès lors que des informations ou des indices réels ont été recueillis à leur égard »<sup>2</sup>. Des

1. S. Laurent, « Faire l'histoire de la surveillance », in *Identification et surveillance des individus. Quels enjeux pour nos démocraties ?*, C. Aghroum et al. (dir.), Paris, Éditions de la Bibliothèque publique d'information, 2010, p. 27, en ligne : <https://books.openedition.org/bibpompidou/1218>.
2. Art. 2, III, 8° du décret n° 2010-569 du 28 mai 2010 relatif au fichier des personnes recherchées, *Journal officiel de la République française*, n° 123, 30 mai 2010, texte n° 8.

informations limitativement énumérées, et relativement succinctes, sont enregistrées pour chaque personne inscrite dans le traitement : des éléments d'identité et des photographies, le signalement, les motifs de la recherche et la conduite à tenir en cas de découverte. Dans ce cadre, il est expressément précisé qu'il est possible d'y enregistrer des données qui font apparaître, directement ou indirectement, les opinions politiques des administrés dès lors que ces informations sont liées au motif de l'inscription.

Il en va de même pour les traitements « Prévention des atteintes à la sécurité publique » (PASP)<sup>3</sup> et « Gestion de l'information et prévention des atteintes à la sécurité publique » (GIPASP)<sup>4</sup>. Respectivement mis en œuvre par les services de Police et de Gendarmerie nationales, ceux-ci ont pour finalité de recueillir, conserver et analyser les informations relatives à des personnes ou groupements dont l'activité individuelle ou collective indique qu'elles peuvent porter atteinte à la sécurité publique ou à la sûreté de l'État<sup>5</sup>. Dans ce cadre, les articles R. 236-11 et R. 236-23 du Code de la sécurité intérieure (CSI) autorisent explicitement la manipulation de données relatives aux activités politiques, d'ailleurs plus nombreuses ici.

Ce fichage n'est pourtant pas sans danger : il est susceptible d'affecter le droit à la vie privée des administrés, ainsi que leur liberté d'expression, de réunion et d'association<sup>6</sup>. C'est la raison pour laquelle il doit être strictement justifié, nécessaire et proportionné à l'intérêt public en jeu ici. Cela est d'autant plus vrai que les données politiques sont des données sensibles. La Cour européenne des droits de l'homme en déduit donc qu'elles doivent bénéficier d'un niveau de protection accru afin d'éviter tout « effet dissuasif » dans la jouissance des droits et libertés<sup>7</sup>.

Pourtant, la surveillance politique tend à se banaliser dans le champ de la police administrative. En ce sens, un rapport d'information parlementaire faisait état d'une « augmentation exponentielle » de fiches S dans le FPR, qui concernait, à la fin de l'année 2018, 29 973 individus<sup>8</sup>. Le traitement GIPASP fichait, lui, 69 207 personnes en 2020 (contre 40 474 en 2017)<sup>9</sup> et le traitement PASP fichait

61 250 individus en 2020 (contre 44 631 en 2016)<sup>10</sup>. Plus encore, il est loisible d'identifier un risque, non plus de « simple » banalisation, mais plutôt de généralisation du fichage politique. Il ne s'agit plus ici seulement d'affirmer que le fichage politique deviendrait plus fréquent et toucherait plus de personnes, mais bien qu'il pourrait concerner n'importe qui, ou presque. Ce risque de généralisation découle tant de son élargissement constant depuis une quinzaine d'années (I) que des difficultés pour mettre en place un contrôle juridictionnel efficace en la matière (II).

## I. Un fichage politique extensif

Le fichage politique à des fins de sécurité publique a été considérablement élargi depuis la fin des années 2000, tant *ratione personae* (A) que *materiae* (B).

### A. Les extensions *ratione personae*

Toute personne physique, même si elle n'atteint pas la majorité, peut désormais faire l'objet d'une fiche individuelle dans le FPR, GIPASP et PASP. Notons que cette lecture, très large, contrevient aux recommandations du Comité des droits de l'enfant, selon lequel l'exercice par les enfants de leurs droits et libertés « ne devrait pas en soi entraîner [...] un fichage dans les services de police » et rester « exempt de toute surveillance par des entités publiques ou privées »<sup>11</sup>.

En France, le fichage des administrés de moins de dix-huit ans a été autorisé expressément pour la première fois dans le cadre de la police administrative avec la mise en place du traitement de données à caractère personnel EDVIGE (Exploitation documentaire et valorisation de l'information générale). Il s'agissait d'une base nationale de données mise à la disposition de la direction centrale de la sécurité publique, afin de lui permettre de remplir sa nouvelle mission d'information générale du gouvernement et des représentants de l'État dans les territoires<sup>12</sup>, suite

3. Décret n° 2009-1249 du 16 octobre 2009 portant création du traitement de données à caractère personnel relatif à la prévention des atteintes à la sécurité publique (PASP), *Journal officiel de la République française*, n° 242, 18 octobre 2009, texte n° 6.

4. Décret n° 2011-340 du 29 mars 2011 portant création du traitement de données à caractère personnel relatif à la gestion de l'information et la prévention des atteintes à la sécurité publique (GIPASP), *Journal officiel de la République française*, n° 75, 30 mars 2011, texte n° 19.

5. Pour une critique sur cette redondance, voir C. Hamoir, *Le renseignement et la Gendarmerie nationale : enjeux et perspectives*, thèse de doctorat en droit, université Côte d'Azur, 13 novembre 2019, p. 118-119.

6. Cour EDH, 6 juin 2006, *Segerstedt-Wiberg et autres c. Suède*, n° 62332/00, § 107.

7. Cour EDH, 24 janvier 2019, *Catt c. Royaume-Uni*, n° 43514/15, § 123.

8. F. Pillet, *Rapport d'information sur l'amélioration de l'efficacité des fiches S*, Sénat, n° 219, 19 décembre 2018, p. 6 et 29.

9. L.-X. Simonel, *Rapport public 2020 du référent national. Le traitement de données à caractère personnel GIPASP de la Gendarmerie nationale en ce qu'il concerne les mineurs*, novembre 2021, p. 26, en ligne : <https://mobile.interieur.gouv.fr/content/download/129988/1035208/file/GIPASP-2019-Rapport-du-referent-national-mineurs-novembre-2021.pdf>.

10. L.-X. Simonel, *Rapport public 2020 du référent national. Le traitement de données à caractère personnel PASP de la Police nationale en ce qu'il concerne les mineurs*, mars 2022, p. 22, en ligne : <https://mobile.interieur.gouv.fr/content/download/131183/1043066/file/PASP-2020-Rapport-du-referent-national-mineurs-mars-2022.pdf>.

11. Comité des droits de l'enfant, *Observation générale n° 25 sur les droits de l'enfant en relation avec l'environnement numérique*, CRC/C/GC/25, 2 mars 2021, § 65. *A contrario*, le Conseil d'État a expressément déclaré le fichage des mineurs dans PASP et GIPASP conforme aux articles 3-1 et 16 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant : CE, 10<sup>e</sup> et 9<sup>e</sup> chambres réunies, 11 mars 2013, *SOS racisme*, n° 332886, cons. 26 ; CE, 10<sup>e</sup> et 9<sup>e</sup> chambres réunies, 11 mars 2013, *SOS racisme*, n° 348613, cons. 11.

12. Art. 1<sup>er</sup> du décret n° 2008-632 du 27 juin 2008 portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé EDVIGE, *Journal officiel de la République française*, n° 152, 1<sup>er</sup> juillet 2008. Son article 2 prévoyait le traitement des données à caractère personnel des mineurs à partir de treize ou seize ans, suivant sa finalité.

à la réforme des services de renseignement de 2008<sup>13</sup>. À l'époque, rares sont les voix qui s'élèvent d'ailleurs contre le fichage des enfants en cette matière<sup>14</sup>. Au contraire, prenant acte des pratiques illégales préexistantes et des arguments avancés par le ministère de l'Intérieur relatifs aux mutations de la délinquance juvénile, les acteurs politiques prennent plutôt le parti d'en acter le principe, tout en en prônant un encadrement strict<sup>15</sup>. C'est pourquoi, même après l'abandon du traitement EDVIGE<sup>16</sup>, le fichage des mineurs s'est progressivement développé aux fins de la prévention des atteintes à la sécurité publique.

Les premiers traitements avaient au moins le mérite de tenter d'en encadrer la portée. Premièrement, ils fixaient un âge minimal, même si ce dernier a pu parfois faire débat. Ainsi, l'âge de treize ans qui a été retenu pour PASP et GIPASP<sup>17</sup> a fait l'objet de vives critiques, notamment de la part de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) qui réclamait son rehaussement à seize. En particulier, elle relevait que cette référence à l'âge de la majorité pénale n'était pas pertinente dans la mesure où PASP et GIPASP n'avaient aucune finalité de police judiciaire<sup>18</sup>. Deuxièmement, ces derniers offraient davantage de garanties aux mineurs : une durée de traitement des données personnelles raccourcie, et la désignation d'un référent national indépendant en charge du contrôle de celles-ci<sup>19</sup>. Mais force est de constater que les traitements nés ou révisés ultérieurement apparaissent, eux, moins protecteurs. En ce sens, les fiches S du FPR visent toute personne physique, sans âge minimum, ni régime dérogatoire des traitements de données spécifique aux enfants. On observe donc ici leur alignement grandissant sur ceux des données des personnes majeures.

Par ailleurs, les traitements PASP et GIPASP contiennent également des fiches individuelles sur des personnes morales, voire même des groupements, c'est-à-dire

« tout groupe organisé de personnes »<sup>20</sup>. Un tel fichage a été contesté, au moyen d'une atteinte à la libre administration des collectivités locales. Deux séries de recours ont été portées en ce sens devant le Conseil d'État.

La première soulevait une question prioritaire de constitutionnalité (QPC). Les requérants soutenaient qu'en n'ayant pas interdit ou encadré strictement le traitement de données personnelles à caractère politique des collectivités territoriales, l'article 6 de la loi du 6 janvier 1978 était entaché d'incompétence négative affectant leur libre administration<sup>21</sup>. Mais le Conseil d'État refusa de transmettre la QPC au motif que la disposition législative contestée avait déjà été déclarée conforme à la Constitution, et qu'aucun changement de circonstances n'était intervenu depuis<sup>22</sup>. Cette interprétation nous semble néanmoins particulièrement contestable, pour deux raisons. D'une part, la décision préalable du juge constitutionnel auquel le Conseil d'État se référait se bornait à déclarer la disposition législative contestée conforme à la Constitution dans son dispositif, et non dans ses motifs, ce qui n'apparaît pas suffisant pour justifier un refus de transmission au regard de l'article 23-2 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel<sup>23</sup>. D'autre part, un changement de circonstances de droit est intervenu depuis<sup>24</sup>. En effet, la disposition législative litigieuse a été modifiée postérieurement à la décision du juge constitutionnel précitée, par l'ordonnance du 12 décembre 2018<sup>25</sup>, laquelle tend à en affecter la portée. Mais le Conseil d'État en jugea différemment en ne relevant aucune modification substantielle, neutralisant ainsi la transmission de cette QPC.

La seconde série de recours invitait cette fois le juge administratif à examiner directement la constitutionnalité des dispositions réglementaires autorisant le traitement d'informations des collectivités locales. Le Conseil d'État

13. Sur la réforme, voir L. Bonelli, « Renseignement intérieur et antiterrorisme en France », in *Police et société en France*, J. de Maillard, W. Skogan (dir.), Paris, Presses de Sciences Po, 2023, p. 199-220.
14. Comité des droits de l'homme, *Examen des rapports soumis par les États parties conformément à l'article 40 du pacte. Observations finales : France*, CCPR/C/FRA/CO/4, 31 juillet 2008, § 22 ; D. Versini, « Avis de la défenseure des enfants portant sur le fichier EDVIGE », 15 septembre 2008.
15. D. Batho, J. A. Bénisti, *Rapport d'information sur les fichiers de police*, Assemblée nationale, n° 1548, 24 mars 2009, p. 75.
16. Décret n° 2008-1199 du 19 novembre 2008 portant retrait du décret n° 2008-632 du 27 juin 2008, *Journal officiel de la République française*, n° 270, 20 novembre 2008, texte n° 17.
17. Art. R. 236-15 et R. 236-25 CSI.
18. CNIL, délibération n° 2008-174 du 16 juin 2008 portant avis sur un projet de décret en Conseil d'État portant création d'EDVIGE, *Journal officiel de la République française*, n° 152, 1<sup>er</sup> juillet 2008, texte n° 85.
19. Sur ce point, lire C. Bruggiamosca, C. Daadouch, *Le fichage des mineurs. Entre ordre public et libertés individuelles*, Boulogne-Billancourt, Berger-Levrault, 2019, p. 215-223.
20. CE, 10<sup>e</sup> et 9<sup>e</sup> chambres réunies, 24 décembre 2021, LDH, n° 447515, cons. 39 ; CE, 10<sup>e</sup> et 9<sup>e</sup> chambres réunies, 24 décembre 2021, LDH, n° 447518, cons. 39.
21. Pour rappel, l'incompétence négative du législateur peut être invoquée dans le cadre d'une QPC dès lors qu'un droit ou une liberté que la Constitution garantit est affecté (CC, déc. n° 2010-5 QPC du 18 juin 2010, *SNC Kimberly Clark*, cons. 3). La libre administration des collectivités territoriales est une liberté invocable dans le cadre d'une QPC : CC, déc. n° 2010-12 QPC du 2 juillet 2010, *Commune de Dunkerque*, cons. 4.
22. CE, 10<sup>e</sup> chambre, 22 juillet 2021, *Collectivité de Corse et al.*, n° 449461, cons. 6.
23. Le juge constitutionnel se contentait de relever que la loi se bornait « à tirer les conséquences nécessaires des dispositions inconditionnelles et précises [...] de la directive 95/46/CE [...] sur lesquelles il n'appartient pas au Conseil constitutionnel de se prononcer » (CC, déc. n° 2004-499 DC du 29 juillet 2004, *Loi relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel*, cons. 8).
24. Tel que défini dans : CC, déc. n° 2009-595 DC du 3 décembre 2009, *Loi organique relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution*, cons. 13.
25. Art. 1 de l'ordonnance n° 2018-1125 du 12 décembre 2018 relative à la protection des données personnelles, *Journal officiel de la République française*, n° 288, 13 décembre 2018, texte n° 5. Un projet de loi de ratification de cette ordonnance a été déposé à l'Assemblée nationale le 1<sup>er</sup> avril 2019, puis retiré par le gouvernement le 15 juin 2022 qui l'a déposé le même jour au Sénat. Ce défaut de ratification expresse n'empêche pas de former une QPC contre les dispositions issues de l'ordonnance, car un projet de ratification a été déposé dans le délai d'habilitation (avant le 13 juin 2019) : CC, déc. n° 2020-843 QPC du 28 mai 2020, *Force 5*, cons. 11.

affirma de manière lapidaire : « [...] une telle possibilité n'est pas, en elle-même, de nature à porter atteinte au principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales »<sup>26</sup>, sans plus de justification. Les conclusions du rapporteur public sont, elles, plus instructives. Il justifie cette solution en relevant qu'« en particulier, l'organisation, le fonctionnement, les compétences de la collectivité territoriale ne sont pas en cause »<sup>27</sup>. Par conséquent, le simple « fichage » des activités politiques qui y sont menées ne peut suffire à affecter leur libre administration.

Avec l'aval du juge administratif, le pouvoir réglementaire a donc considérablement élargi la nature des personnes « fichables » au sein du FPR, PASP et GIPASP. Il en va de même pour les données politiques qui peuvent y être traitées.

## B. Les extensions *ratione materiae*

La question de la nature des données susceptibles d'être traitées par les autorités de police administrative en matière politique a elle aussi été discutée lors de l'élaboration d'EDVIGE en 2008. En effet, ce dernier autorisait pour la première fois explicitement l'enregistrement de données faisant apparaître, directement ou indirectement, les opinions politiques des administrés. Jusqu'alors, seules les données révélant leurs activités politiques étaient susceptibles de l'être<sup>28</sup>.

La CNIL porte à l'époque un regard critique sur cette évolution sémantique. Elle relève en effet que « la notion d'« activités », [est une] notion objective car fondée sur des actes » tandis que « celle [...] d'« opinions » politiques » est « plus subjective »<sup>29</sup>. Cette dénonciation avait pour mérite de tenter d'objectiver la nature des données politiques susceptibles d'être collectées. L'idée était ici de recentrer le fichage sur le seul militantisme politique (au sens strict), c'est-à-dire de le cantonner uniquement aux actions positives et revendicatives des administrés, sans pour autant permettre la collecte de l'ensemble des données qui seraient révélatrices d'opinions politiques aux yeux des autorités. Tel serait « l'esprit de la loi du 6 janvier 1978 »<sup>30</sup>.

Mais cette lecture n'a pas réussi à s'imposer. Certes, face aux controverses<sup>31</sup>, le décret portant la création d'EDVIGE a été retiré moins de cinq mois après son adoption. Pour autant, le traitement de données relatives aux opinions politiques a été rapidement réintroduit dans d'autres fichiers de police administrative.

C'est ainsi qu'à compter de 2010, le FPR est expressément admis à contenir des données révélatrices des opinions politiques des personnes recherchées dès lors que cette information est liée au motif même de leur inscription<sup>32</sup>. C'est d'ailleurs pourquoi une mission d'information de l'Assemblée nationale a pu dresser le constat quelques années plus tard que si « le terrorisme islamiste constitue le vivier le plus important des fichés S, il existe d'autres motifs d'inscription qui restent significatifs (ultra-gauche, ultra-droite, « animalistes », terrorisme autonomiste [...]) »<sup>33</sup>. Cette évolution est d'autant plus regrettable qu'elle n'a pas été accompagnée de garanties suffisantes. Contrairement à ce que recommande le Comité des ministres du Conseil de l'Europe, les données ne sont pas clairement différenciées « en fonction de leur degré d'exactitude ou de fiabilité ». En effet, selon lui, « les données fondées sur des faits devraient être différenciées de celles fondées sur des opinions ou appréciations personnelles »<sup>34</sup>, ce qui n'est pas pleinement garanti dans le cadre des fiches S.

Puis, une nouvelle extension du fichage des opinions politiques intervient en 2020. Le gouvernement autorise alors le traitement d'un certain nombre de données (telles que les activités publiques ou au sein de groupements ou de personnes morales ; les comportements et habitudes de vie ; les déplacements ; les activités sur les réseaux sociaux ; les pratiques et comportements religieux ; ainsi que certains facteurs dits de dangerosité ou de fragilité<sup>35</sup>) relatives, non plus aux seules activités politiques comme c'était le cas jusqu'alors, mais bien aux opinions politiques dans PASP et GIPASP<sup>36</sup>. Cette évolution a toutefois été neutralisée un an plus tard, au motif d'une illégalité externe, en particulier un défaut de consultation de la CNIL. En effet, le gouvernement avait introduit la référence aux « opinions politiques » à la dernière minute dans les textes, de telle sorte que la CNIL n'en avait pas été saisie<sup>37</sup>. Or, pour le Conseil d'État,

26. CE, 10<sup>e</sup> et 9<sup>e</sup> chambres réunies, 24 décembre 2021, *LDH*, n° 447515, cons. 41 ; CE, 10<sup>e</sup> et 9<sup>e</sup> chambres réunies, 24 décembre 2021, *LDH*, n° 447518, cons. 41.

27. *Ibid.*, concl. L. Domingo, p. 3.

28. CNIL, délibération n° 2008-174.

29. CNIL, délibération n° 2009-355 du 11 juin 2009 portant avis sur un projet de décret en Conseil d'État portant création de l'application PASP, *Journal officiel de la République française*, n° 242, 18 octobre 2009, texte n° 22.

30. D. Batho, J. A. Bénisti, *Rapport d'information sur la mise en œuvre des conclusions de la mission d'information sur les fichiers de police*, Assemblée nationale, n° 4113, 21 décembre 2011, p. 59.

31. M. Marzouki, « « Non à Edvige » : sursaut ou prise de conscience ? », *Plein droit*, n° 80, 2009, p. 21-26.

32. Art. 3 du décret n° 2010-569.

33. D. Paris, P. Morel-À-L'Huissier, *Rapport d'information sur les fichiers mis à la disposition des forces de sécurité*, Assemblée nationale, n° 1335, 17 octobre 2018, p. 49.

34. Conseil de l'Europe, recommandation n° R (87) 15 du Comité des ministres aux États membres visant à réglementer l'utilisation de données à caractère personnel dans le secteur de la police (adoptée le 17 septembre 1987), principe 3.2.

35. Art. R. 236-12 et R. 236-22 CSI.

36. Art. 3 du décret n° 2020-1511 du 2 décembre 2020 modifiant les dispositions du CSI relatives au traitement PASP, *Journal officiel de la République française*, n° 293, 4 décembre 2020, texte n° 17 ; art. 3 du décret n° 2020-1512 du 2 décembre 2020 modifiant les dispositions du CSI relatives au traitement GIPASP, *Journal officiel de la République française*, n° 293, 4 décembre 2020, texte n° 18.

37. La CNIL en a dressé le constat dans un communiqué de presse le 11 décembre 2020.

cette « extension du champ des données sensibles [...] soulevait une question nouvelle qui requérait une nouvelle consultation de la Commission, à laquelle il n'a donc pas été procédé »<sup>38</sup>. Il en prononça donc l'annulation.

Mais cette censure mérite d'être relativisée, à deux égards.

Premièrement, rien n'empêcherait *a priori* le gouvernement de faire à nouveau évoluer PASP et GIPASP aux fins d'y intégrer des données relatives aux opinions politiques, et parachever ainsi le mouvement en faveur de leur fichage. En effet, si dans un premier temps le Conseil d'État semblait s'attacher à la « nature factuelle et objective »<sup>39</sup> des données pour apprécier la validité de leur traitement, tel n'est manifestement plus le cas aujourd'hui. D'ailleurs, le rapporteur public Laurent Domingo se fait l'écho de ce relâchement jurisprudentiel : s'il identifie bien, « entre une activité et une opinion, [...] une différence de nature »<sup>40</sup>, il affirme que « les opinions politiques [...] apparaissent être des données nécessaires, et absolument nécessaires, au regard de la finalité des fichiers », avant de conclure que « le traitement de cette donnée dans les fichiers est justifié »<sup>41</sup>.

Deuxièmement, force est de constater que le fichage des opinions politiques est déjà indirectement à l'œuvre dans la pratique. C'est en tout cas ce qui résulte d'un rapport du référent national en charge du contrôle du GIPASP, dans lequel il relève une « insuffisance de caractérisation individuelle permettant de rattacher un fait précis à la personne fichée, participant d'un risque de fichage par le contexte »<sup>42</sup>. En effet, les informations renseignées dans le GIPASP suggèrent parfois des inflexions politiques au seul regard du contexte, sans faire état d'une action politique positive et revendicative des administrés. Tel est par exemple le cas d'un mineur inscrit pour avoir fait l'objet d'un contrôle d'identité en marge d'une manifestation du 1<sup>er</sup> mai sans « une quelconque mention supplémentaire permettant d'imputer une circonstance précise au mineur »<sup>43</sup>. Il en va de même pour l'inscription d'un autre jeune dont la fiche se bornait à mentionner l'interpellation de quatre personnes en marge d'un rassemblement contre les armes nucléaires, avec pour toute précision le constat que l'une d'entre elles portait un vêtement au logo d'un groupe d'extrême droite<sup>44</sup>.

Ainsi, en dépit de leur subjectivité, le traitement de données relatives aux opinions politiques n'est manifestement plus exclu dans le cadre de la police administrative. Comme le relève Nelly Ach, on assiste à un risque de généralisation du fichage, car « l'élément déclencheur du fichage cesse [ici] d'être un fait, pour devenir un simple sentiment, une intuition »<sup>45</sup>, ce qui laisse alors libre cours à l'interprétation. Et aucun contrôle ne semble être en mesure de freiner cette dérive.

## II. Un fichage politique discrétionnaire

Le contrôle juridictionnel des traitements PASP, GIPASP et des fiches S du FPR semble affaibli par la poursuite concomitante d'une double finalité. Ces derniers tendent en effet non seulement à prévenir les atteintes à la sécurité publique, mais également celles à la sûreté de l'État, au « risque flagrant d'amalgames entre ces deux enjeux »<sup>46</sup>. Il ne s'agit donc pas de « simples » fichiers de police administrative, ce qui emporte des conséquences, procédurales (A) et de fond (B), qui semblent nuire à l'efficacité du contrôle juridictionnel en la matière.

### A. Une procédure juridictionnelle opaque

Les contraintes procédurales applicables en cas de contestation d'une inscription au GIPASP, PASP ou dans une fiche S du FPR tendent à affecter négativement leur contrôle juridictionnel, que ce soit au stade de la saisine ou de son examen.

Nous l'avons déjà dit : ces traitements visent aussi bien la prévention des atteintes à la sécurité publique qu'à la sûreté de l'État. Il s'agit donc de fichiers mixtes, relevant à la fois des titres III et IV de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. Or, ces deux titres présentent des différences substantielles, notamment concernant le droit d'accès et de compétence juridictionnelle. Leur coexistence, dans un même fichier, engendre donc des difficultés. D'ailleurs, Edmond Honorat lui-même, président de la formation spécialisée du Conseil d'État, relève que « la

38. CE, 10<sup>e</sup> et 9<sup>e</sup> chambres réunies, 24 décembre 2021, *LDH*, n° 447515, cons. 16 ; CE, 10<sup>e</sup> et 9<sup>e</sup> chambres réunies, 24 décembre 2021, *LDH*, n° 447518, cons. 16.

39. CE, 10<sup>e</sup> et 9<sup>e</sup> chambres réunies, 11 mars 2013, *SOS racisme*, n° 332886, cons. 13 et 20 ; CE, 10<sup>e</sup> et 9<sup>e</sup> chambres réunies, 11 mars 2013, *SOS racisme*, n° 348613, cons. 6.

40. CE, 10<sup>e</sup> et 9<sup>e</sup> chambres réunies, 24 décembre 2021, *LDH*, n° 447515, 447518 et 447513, concl. L. Domingo, p. 7.

41. *Ibid.*, p. 15.

42. L.-X. Simonel, *Rapport public 2019 du référent national. Le traitement GIPASP de la Gendarmerie nationale en ce qu'il concerne les mineurs*, janvier 2021, p. 38, en ligne : <https://mobile.interieur.gouv.fr/content/download/129609/1032785/file/GIPASP-2019-Rapport-du-referent-national-mineurs-janvier-2021.pdf>.

43. *Ibid.*, p. 38-39.

44. *Ibid.*, p. 39.

45. N. Ach, « Fichiers, sécurité, libertés : quelle conciliation ? », in *Fichiers informatiques et sécurité publique*, B. Plessix, N. Deffains (dir.), Nancy, Presses universitaires de Nancy, 2013, p. 32.

46. G. Koubi, « Cadences sécuritaires : des fichiers de renseignements extensibles », *La semaine juridique, administrations et collectivités territoriales*, n° 3, 18 janvier 2021, act. 33. Notons que, selon le Conseil d'État, tout risque de confusion se trouve néanmoins exclu par le fait que les données intéressant la sûreté de l'État doivent faire l'objet d'une identification spécifique dans le traitement qui permet de les distinguer des autres données : CE, ord., 4 janvier 2021, *CGT*, n° 447970, cons. 8 ; CE, ord., 4 janvier 2021, *CGT*, n° 447972, cons. 8.

pratique fait apparaître que le contrôle de l'accès à ce type de fichiers n'a pas été véritablement pensé et ne l'est peut-être toujours pas »<sup>47</sup>. En effet, on leur applique un régime juridique hybride, suivant la finalité assignée aux données litigieuses<sup>48</sup>. Et dans la mesure où il n'existe pas de liste prédéterminée des données appartenant à chacune de ces catégories, des incertitudes naissent au stade de la saisine des juridictions<sup>49</sup>. L'objectif constitutionnel de bonne administration de la justice<sup>50</sup> en sort affaibli, pour deux raisons principales.

La première fait suite au constat d'un rallongement indu des délais de saisine du juge. En effet, si les traitements de données personnelles intéressant la sûreté de l'État font l'objet d'un droit d'accès indirect, tel n'est par principe pas le cas de ceux qui intéressent « seulement » la sécurité publique. Dans ce cas, un droit d'accès direct s'applique, sauf si les responsables du traitement entendent le restreindre, sous réserve de deux conditions cumulatives : que cette restriction soit prévue par l'acte instaurant le traitement, et qu'elle constitue une mesure nécessaire et proportionnée dans une société démocratique<sup>51</sup>. Or, la restriction de l'accès est prévue et systématiquement mise en œuvre pour PASP et GIPASP<sup>52</sup>. D'ailleurs, une mission d'information parlementaire en déduit qu'« il serait opportun que le pouvoir réglementaire prévoie explicitement, pour ces traitements, un régime d'accès indirect ». Elle poursuit : « Cela éviterait aux administrés de ne se tourner que dans un second temps vers la CNIL, une fois qu'ils se sont vu opposer un refus de communication »<sup>53</sup>. Cette uniformisation du droit d'accès aux données figurant dans PASP et GIPASP éviterait ainsi un rallongement artificiel du délai de recours juridictionnel.

La seconde a trait aux difficultés d'identification du juge compétent, puisqu'il convient à nouveau de distinguer entre les traitements intéressant la sûreté de l'État et ceux intéressant la sécurité publique. Dans le premier cas, il convient de saisir le Conseil d'État, et en particulier une formation spécialisée mise en place par la loi relative au renseignement du 24 juillet 2015, dont les membres sont spécialement habilités à connaître des secrets de la défense nationale<sup>54</sup>. Dans le second cas, la compétence demeure dans le giron du tribunal administratif<sup>55</sup>. Cette pluralité de juges intervenant dans le contrôle d'un seul et même fichier constitue une source de difficultés pour

les justiciables, pour lesquels il devient délicat d'identifier le juge à saisir. À nouveau, la mission d'information parlementaire dédiée à l'évaluation de la loi relative au renseignement de 2015 se fait l'écho de ce constat<sup>56</sup>.

Par ailleurs, après une saisine juridictionnelle, force est de constater que le secret inhérent aux fiches S du FPR, PASP et GIPASP tend à placer les administrés dans une situation défavorable, au stade de l'examen de leurs recours. En effet, ils ne bénéficient pas d'une procédure contradictoire ici, et ce quelle que soit la finalité des données en jeu :

[...] il appartient au juge de l'excès de pouvoir, saisi de conclusions dirigées contre le refus de communiquer les données relatives à une personne qui allègue être mentionnée dans un *fichier intéressant la sûreté de l'État, la défense ou la sécurité publique*, de vérifier, au vu des éléments qui lui ont été communiqués *hors la procédure contradictoire et dans la limite des secrets qui lui sont opposables*, si le requérant figure ou non dans le fichier litigieux ; [...] dans l'affirmative, il lui appartient d'apprécier si les données y figurant sont pertinentes au regard des finalités poursuivies par ce fichier, adéquates et proportionnées ; [...] lorsqu'il apparaît soit que le requérant n'est pas mentionné dans le fichier litigieux, soit que les données à caractère personnel le concernant qui y figurent ne sont entachées d'aucune illégalité, le juge rejette les conclusions du requérant sans autre précision ; [...] dans le cas où des informations relatives au requérant figurent dans le fichier litigieux et apparaissent entachées d'illégalité soit que les données à caractère personnel soient inexactes, incomplètes ou périmées, soit que leur collecte, leur utilisation, leur communication ou leur conservation soit interdite, cette circonstance, le cas échéant relevée d'office par le juge, implique nécessairement que l'autorité gestionnaire du fichier rétablisse la légalité en effaçant ou en rectifiant, dans la mesure du nécessaire, les données litigieuses [...] ; il s'ensuit, dans pareil cas, que doit être annulée la décision implicite refusant de procéder à un tel effacement ou à une telle rectification<sup>57</sup>.

Les droits de la défense apparaissent quelque peu malmenés, en raison de l'application de ce que la doctrine a appelé une « procédure contradictoire asymétrique ». Concrètement, celle-ci induit une asymétrie d'information entre l'administration, qui a accès à tous les éléments du dossier, et l'administré, qui ne doit rien savoir ni sur

47. Cité dans : G. Larrivé, L. Kervran, J.-M. Mis, *Rapport d'information sur l'évaluation de la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement*, Assemblée nationale, n° 3069, 10 juin 2020, p. 124.

48. CE, Ass., 6 novembre 2002, *Moon*, n° 194295, cons. 7.

49. G. Larrivé, L. Kervran, J.-M. Mis, *Rapport d'information sur l'évaluation de la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement*, p. 124.

50. Un objectif consacré dans : CC, déc. n° 2009-595 DC, cons. 4.

51. L'article 107 de la loi du 6 janvier 1978 précitée énumère les motifs pouvant justifier un refus de communication des données : éviter de gêner des enquêtes, recherches ou procédures ; éviter de nuire à la prévention ou à la détection des infractions pénales, et aux enquêtes, poursuites et exécution des sanctions afférentes ; protéger la sécurité publique, la sécurité nationale ou les droits et libertés d'autrui.

52. G. Larrivé, L. Kervran, J.-M. Mis, *Rapport d'information sur l'évaluation de la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement*, p. 123.

53. *Ibid.*

54. En application des articles L. 841-2 et R. 841-2 du CSI, les parties de traitements intéressant seulement la sûreté de l'État au sein des fiches S du FPR, PASP et GIPASP relèvent de la compétence de cette formation spécialisée.

55. CE, form. spéc., 6 novembre 2017, *M. A.*, n° 409075, cons. 6.

56. G. Larrivé, L. Kervran, J.-M. Mis, *Rapport d'information sur l'évaluation de la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement*, p. 124-125.

57. Un considérant de principe constant depuis : CE, 10<sup>e</sup> et 9<sup>e</sup> chambres réunies, 11 juillet 2016, *M. B.*, n° 375977, cons. 6 ; nous soulignons.



l'existence d'un fichage, ni sur la nature des données collectées le concernant. La seule exception à ce secret est qu'en cas d'illégalité le juge porte effectivement à la connaissance du requérant l'existence de ce fichage illégal. Mais celui-ci ne saura toutefois jamais s'il s'agissait d'un fichage politique, car la nature des données traitées illégalement par l'administration restera, elle, toujours secrète. Comme le souligne Xavier Latour, cette « procédure dérogatoire [...] déséquilibre la discussion au fond entre la formation de jugement et le requérant »<sup>58</sup>. Pourtant, elle a été jugée conforme non seulement à la Constitution<sup>59</sup>, mais également à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, à tout le moins par nos juridictions nationales<sup>60</sup>. Saisie par dix-sept requêtes en ce sens, la Cour européenne aura néanmoins bientôt l'occasion de se prononcer à son tour sur la question<sup>61</sup>.

## B. Un contrôle juridictionnel insuffisant

Le juge administratif contrôle la validité des inscriptions dans les fichiers intéressant la sûreté de l'État et la sécurité publique : « [...] il lui appartient d'apprécier si les données y figurant sont pertinentes au regard des finalités poursuivies par ce[s] fichier[s], adéquates et proportionnées »<sup>62</sup>. En cas d'illégalité, il doit en ordonner l'effacement ou la rectification<sup>63</sup>. Mais une incertitude plane toujours sur l'intensité de ce contrôle. En effet, ce contentieux se caractérise par une absence totale de motivation des décisions juridictionnelles qui « heurte à l'évidence le droit à un procès équitable »<sup>64</sup>. Pour autant, elle a été validée par le Conseil constitutionnel au motif d'une conciliation non manifestement déséquilibrée avec le secret de la défense nationale<sup>65</sup>. Or, force est de constater que les censures du juge administratif se font très rares dans ce cadre, ce qui jette un doute sur l'intensité de son contrôle. En ce sens, Salomé Gottot lui attribue « une retenue certaine, parfois au-delà des exigences du législateur » et affirme que « la preuve d'un contrôle réel et effectif reste encore

à apporter »<sup>66</sup>. À tout le moins, il semble raisonnable d'affirmer que le juge entend préserver le large pouvoir discrétionnaire des autorités. Sont ici en cause les deux finalités, particulièrement extensives, des fichiers.

La première, la prévention des atteintes à la sécurité publique, apparaît en effet peu protectrice pour les administrés, car très subjective<sup>67</sup>. Et si le Conseil d'État ne s'est pas aventuré à en proposer de définition exhaustive, la CNIL l'assimile, elle, à « l'élément de l'ordre public caractérisé par l'absence de périls pour la vie, la liberté ou le droit de propriété des individus »<sup>68</sup>. Une définition si large offre manifestement de très (trop ?) nombreuses opportunités de fichage, notamment politique.

Il en va de même pour la seconde, la prévention des atteintes à la sûreté de l'État. Cette dernière est en jeu lorsqu'est portée atteinte aux intérêts fondamentaux de la nation listés à l'article L. 811-3 du CSI. Or, ceux-ci font l'objet d'une « formulation éclectique et imprégnée d'une large part de subjectivité retenue par le législateur », de telle sorte qu'ils « permettent une très grande liberté d'appréciation aux services » et « peuvent s'apparenter à des motifs bien plus politiques que juridiques (la lutte contre le terrorisme, la paix publique sont des notions coquille, manipulables au gré des besoins) »<sup>69</sup>.

Manifestement, les finalités, très larges, assignées aux fiches S du FPR, GIPASP et PASP ne constituent que des garde-fous très relatifs pour les droits des administrés. Le référent national du traitement GIPASP se fait d'ailleurs lui aussi l'écho de ce constat, en des termes à peine différents. Il relève de nombreuses inscriptions abusives au regard des finalités assignées aux traitements. Par exemple, dans son rapport de 2017, il s'étonne du fichage d'un mineur pour le simple fait de « s'être présenté à son collège avec d'autres camarades en arborant des tatouages représentant le drapeau palestinien et le slogan "Pray for Palestine, 100 000 morts" » alors même qu'aucune forme de provocation ou de violence n'était rapportée<sup>70</sup>. En 2018, c'est cette fois celui d'un élève « pour avoir raconté, dans un devoir dont le thème était "vous partez pour une destination dangereuse, vous écrivez une lettre d'adieu et faites des

58. X. Latour, « La première injonction d'effacement de données dans un fichier intéressant la sûreté de l'État : une victoire à la Pyrrhus ? », *La semaine juridique*, édition générale, n° 23, 5 juin 2017, act. 652.

59. CC, déc. n° 2015-713 DC du 23 juillet 2015, *Loi relative au renseignement*, cons. 80-87.

60. CE, form. spéc., 8 février 2017, *M<sup>me</sup> B.*, n° 396550, cons. 8 (conformité à l'art. 6 de la Convention EDH); CE, form. spéc., 8 février 2017, *M. A.*, n° 396567, cons. 8. (conformité à l'art. 13 de la Convention EDH).

61. Un point relevé dans : C. Beaufiles, C. Malverti, « L'espion qui venait du droit : la formation spécialisée du Conseil d'État », *L'actualité juridique. Droit administratif*, 2021, p. 2596.

62. Par exemple : CE, 10<sup>e</sup> et 9<sup>e</sup> chambres réunies, 10 novembre 2021, *M. G.*, n° 444997, cons. 8.

63. Le Conseil d'État a transformé la faculté d'annulation prévue aux articles L. 773-7 et L. 773-8 du Code de justice administrative en obligation : CE, form. spéc., 19 octobre 2016, *M. B.*, n° 400688, cons. 7.

64. O. Le Bot, « La loi relative au renseignement devant le Conseil constitutionnel », *Constitutions*, n° 3, 2015, p. 437.

65. CC, déc. n° 2015-713 DC, cons. 91.

66. S. Gottot, « Renseignement : premières décisions de la formation spécialisée du Conseil d'État », *L'actualité juridique. Droit administratif*, 2017, p. 584.

67. D. Batho, J. A. Bénisti, *Rapport d'information sur la mise en œuvre des conclusions de la mission d'information sur les fichiers de police*, p. 55.

68. CNIL, délibération n° 2009-355 du 11 juin 2009; CNIL, délibération n° 2010-456 du 9 décembre 2010 portant avis sur un projet de décret en Conseil d'État autorisant la création du traitement GIPASP, *Journal officiel de la République française*, n° 75, 30 mars 2011, texte n° 82.

69. N. Véron, *Protection des données personnelles et renseignement. Contribution à l'identification d'un régime juridique autonome*, Bayonne, Institut francophone pour la justice et la démocratie, 2022, p. 168.

70. J. Richard, *Rapport public 2017 du référent national. Le traitement de données à caractère personnel GIPASP de la Gendarmerie nationale en ce qu'il concerne les mineurs*, mai 2018, p. 27, en ligne : <https://mobile.interieur.gouv.fr/content/download/129607/1032775/file/GIPASP-2017-Rapport-du-referent-national-mineurs-mai-2018.pdf>.

recommandations», un départ pour la Syrie sur fond de désespoir amoureux», qu'il questionne<sup>71</sup>. Selon lui, le seuil de gravité d'atteinte à la sécurité publique n'est pas suffisant dans ces deux cas pour justifier l'inscription au GIPASP. Et c'est bien l'imprécision des notions qui conduit à son utilisation inappropriée ici<sup>72</sup>.

C'est pourquoi il invite les autorités à préciser les finalités, en élaborant des référentiels de motifs d'enregistrement permettant « de définir, plus finement, pour chacun d'eux, le seuil d'atteinte à la sécurité publique justifiant l'inscription dans le traitement »<sup>73</sup>. Cela a été mis en place pour PASP, dans lequel des motifs d'enregistrement limitativement énumérés ont été identifiés. Pour ce qui intéresse le champ politique, et jusqu'en 2021, il comprenait notamment : les actions de manifestations illégales, les entraves aux circulations collectives ou les appels à la violence à l'occasion de rassemblements ; les dévoiements de la liberté d'expression, d'opinion ou de religion portant atteinte à l'ordre public, aux droits fondamentaux, à la sécurité ou à l'intégrité des personnes, accompagnés d'agressions, de stigmatisations ou de profanations envers une communauté particulière ; les phénomènes liés à la radicalisation ou précurseurs de celle-ci ; les violences ou rixes en bandes liées à des contestations idéologiques de modèles de développement, accompagnées d'affrontements individuels ou collectifs, de dérives comportementales en milieux urbains ou de dégradations à l'occasion de troubles violents sur la voie publique ; les menaces s'attaquant aux institutions républicaines, les propos prônant la haine ou la discrimination, la radicalisation ou le prosélytisme virulent, révélant une dangerosité manifeste, accompagnés ou non de velléités de départ à l'étranger en zone de combat ; les comportements déviants susceptibles de conduire à des actes violents<sup>74</sup>. Si certains termes restent certes soumis à interprétation et donc à débat, il n'en reste pas moins que l'élaboration d'un tel référentiel pousse les autorités à « davantage matérialiser l'atteinte à la sécurité publique »<sup>75</sup> avant de procéder à une inscription. Surtout, il permet de se conformer à la jurisprudence européenne, qui interdit la collecte de données justifiée par la simple appartenance à des mouvements politiques autorisés, sauf en cas d'absolue nécessité ou aux fins d'une enquête particulière. Or, la Cour européenne

des droits de l'homme considère que les traitements de données relatives à des événements politiques pacifiques, lesquels sont essentiels au processus démocratique, ne peuvent être considérés comme absolument nécessaires<sup>76</sup>, ce qui invite donc les autorités nationales à recentrer leur fichage sur des activités et opinions non pacifiques. Le référentiel de PASP va en ce sens.

Mais tous les fichiers n'en disposent pas. Tel n'est notamment pas le cas du FPR et de GIPASP. En effet, concernant le FPR, un rapport parlementaire précisait en 2018 que, s'il existe onze catégories de fiches S, celles-ci « 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) »<sup>77</sup>. Quant au GIPASP, il ne propose pas, selon les termes du référent national, de « nomenclature intelligible »<sup>78</sup>. Seules quatre catégories de motifs jugées « trop englobantes » sont identifiées : atteinte à la sécurité publique, radicalisme, violences urbaines, et repli identitaire. Selon le référent national, une définition plus fine des motifs d'enregistrement apparaît nécessaire. Face à ces critiques, les pouvoirs publics ont entrepris de déployer un mécanisme de « tags » dans GIPASP, c'est-à-dire de « mots-clés [...] [qui] permet[ent] de venir renseigner [...] le motif thématique d'enregistrement au traitement »<sup>79</sup>. Mais à la fin de l'année 2021, date de son dernier rapport, le référent national n'en disposait pas de liste exhaustive, ni n'était en mesure d'évaluer l'étendue de leur déploiement.

Ainsi, le fichage politique a été considérablement élargi ces dernières années dans le cadre de la police administrative. Incontestablement, les autorités administratives profitent de l'effet légitimant attaché à la protection de la sécurité publique, qu'elles ont associée à celle de la sûreté de l'État, pour bénéficier d'un relâchement de contrôle du juge. Il nous semble néanmoins qu'une plus grande attention mériterait d'être accordée aux droits et libertés des administrés car, comme le rappelle la Cour européenne des droits de l'homme, tout « système de surveillance secrète destiné à protéger la sécurité nationale risque de saper, voire de détruire, la démocratie au motif de la défendre »<sup>80</sup>.

71. J. Richard, *Rapport public 2018 du référent national. Le traitement de données à caractère personnel GIPASP de la Gendarmerie nationale en ce qu'il concerne les mineurs*, septembre 2019, p. 27, en ligne : <https://mobile.interieur.gouv.fr/content/download/129608/1032780/file/GIPASP-2018-Rapport-du-referent-national-mineurs-septembre-2019.pdf>.

72. J. Richard, *Rapport public 2017 du référent national. Le traitement de données à caractère personnel GIPASP...*, p. 27.

73. L.-X. Simonel, *Rapport public 2020 du référent national. Le traitement de données à caractère personnel GIPASP...*, p. 43.

74. L.-X. Simonel, *Rapport public 2020 du référent national. Le traitement de données à caractère personnel PASP...*, p. 13.

75. J. Richard, *Rapport public 2017 du référent national. Le traitement de données à caractère personnel GIPASP...*, p. 27 ; J. Richard, *Rapport public 2018 du référent national. Le traitement de données à caractère personnel GIPASP...*, p. 27.

76. Cour EDH, 24 janvier 2019, *Catt c. Royaume-Uni*, § 124.

77. F. Pillet, *Rapport d'information sur l'amélioration de l'efficacité des fiches S*, p. 13.

78. L.-X. Simonel, *Rapport public 2019 du référent national. Le traitement GIPASP...*, p. 34.

79. L.-X. Simonel, *Rapport public 2020 du référent national. Le traitement de données à caractère personnel GIPASP...*, p. 43.

80. Cour EDH, 4 décembre 2015, *Roman Zakharov c. Russie*, n° 47143/06, § 232.