



...la proposition de loi tendant à

RENFORCER LES MOYENS DE SURVEILLANCE DES INDIVIDUS CONDAMNÉS POUR DES INFRACTIONS SEXUELLES, VIOLENTES OU TERRORISTES

Déposée le 11 septembre 2024 par Marie Mercier et plusieurs de ses collègues, la proposition de loi tendant à renforcer les moyens de surveillance des individus condamnés pour des infractions sexuelles, violentes ou terroristes vise à **améliorer l'efficacité des fichiers sur lesquels certains de ces condamnés peuvent être inscrits** et à faciliter l'accès, par certaines entités publiques ou privées, aux données qu'ils contiennent. Pour atteindre cet objectif, le texte s'appuie largement sur des travaux législatifs récents du Sénat qui, faute d'avoir été inscrits à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale, n'ont pas encore pu être intégrés à notre droit.

1. LE FIJAISV ET LE FIJAIT : DES OUTILS PRÉCIEUX, MAIS DONT L'EFFICACITÉ PEUT ENCORE ÊTRE AMÉLIORÉE

Respectivement créés par le législateur en 2004 et en 2015¹ et plusieurs fois étendus depuis lors, le **fichier judiciaire automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (Fijaisv)** et le **fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions terroristes (Fijait)** sont des outils essentiels à la prévention des crimes et délits les plus graves, à l'identification des auteurs des infractions commises ainsi qu'à la mise en œuvre des mesures de sûreté qui peuvent être imposées aux personnes condamnées ou mises en cause pour les mêmes faits.

A. L'ENCADREMENT STRICT DU FONCTIONNEMENT DU FIJAISV ET DU FIJAIT PAR LE LÉGISLATEUR

Le fonctionnement du Fijait et du Fijaisv est régi, respectivement, par les articles 706-25-3 et suivants et 706-53-1 et suivants du code de procédure pénale.

Le Fijaisv et le Fijait ont, par nature, des périmètres différents : si le premier centralise les données relatives aux personnes condamnées (ou, dans certains cas, mises en examen) pour des **atteintes graves aux personnes** (il s'agit des infractions pour lesquelles est applicable la procédure spécifique aux infractions de nature sexuelle ou commises sur des mineurs²), le second concerne les **infractions en lien avec le terrorisme** (soit les actes

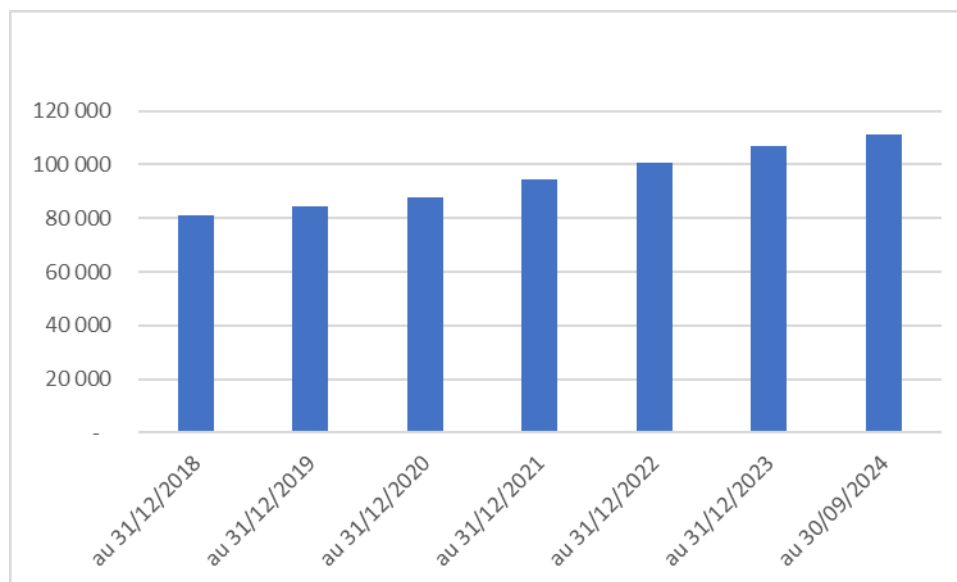
¹ Loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité (le Fijaisv avait été créé à l'initiative de la commission des lois du Sénat, à la suite de l'adoption d'un amendement du rapporteur François Zocchetto) et loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement.

² Il s'agit des infractions énumérées à l'article 706-47 du code de procédure pénale, notamment les meurtres ou assassinats commis sur un mineur ou en récidive ; les crimes de torture et d'actes de barbarie sur mineur ; le viol et l'agression sexuelle ; la traite des êtres humains et le proxénétisme à l'égard d'un mineur ; la corruption de mineur et la proposition sexuelle faite en ligne par un majeur à un mineur de quinze ans ; la pédopornographie ; l'atteinte sexuelle...

terroristes définis aux articles 421-1 à 421-6 du code pénal, y compris l'apologie du terrorisme, et la violation d'une interdiction administrative de quitter le territoire français ou d'une mesure de contrôle du retour sur le territoire, sanctionnée par le code de la sécurité intérieure).

Le nombre d'inscrits sur ces fichiers est conséquent et croît régulièrement : à titre d'illustration, le Fijaisv présentait un total d'environ 80 000 inscrits au 31 décembre 2018, contre plus de 111 000 inscrits au 30 septembre 2024.

Nombre de personnes inscrites au Fijaisv



Source : ministère de la justice.

Le Fijaisv et le Fijait présentent, dans leur fonctionnement, de nombreuses similarités :

- tous deux sont **tenus par le service du casier judiciaire national** du ministère de la justice et placés sous le contrôle du ministre et d'un magistrat ;

- ils présentent une **double finalité commune, à savoir la prévention et la répression** (via l'identification des auteurs) des infractions ;

- **les données enregistrées sont identiques** : il s'agit des « *informations relatives à l'identité ainsi que l'adresse ou les adresses successives du domicile et, le cas échéant, des résidences des personnes [inscrites]* » (articles 706-25-4 et 706-53-2 du code de procédure pénale) ;

- **la liste des personnes concernées répond à des logiques analogues** : sont ainsi visés les majeurs et les mineurs de plus de treize ans condamnés, même de manière non-définitive ou par défaut, et ce y compris en cas de dispense ou d'ajournement de la peine ou lorsque cette condamnation a été prononcée par une juridiction étrangère, ainsi que les personnes ayant fait l'objet d'une déclaration d'irresponsabilité pénale en raison d'un trouble mental. Sont également concernées les personnes mises en examen, avec une spécificité pour le Fijaisv puisque l'inscription à ce fichier n'est alors possible que dans l'hypothèse où une mesure de contrôle judiciaire ou d'assignation à résidence sous surveillance électronique a été prise ;

- **l'inscription sur chaque fichier s'effectue soit de manière automatique, soit sur décision de la juridiction compétente, selon la gravité des faits concernés ou l'âge de l'auteur ou de la victime**. Pour le Fijaisv, l'inscription automatique¹ concerne les crimes et les délits punis d'une **peine d'emprisonnement de cinq ans ou plus** et toutes les infractions commises sur des mineurs ; elle concerne également les mises en examen

¹ L'inscription peut ne pas avoir lieu sur décision contraire (et spécialement motivée) du magistrat compétent.

criminelles (l'inscription au fichier est soumise à une décision du juge d'instruction lorsqu'elle porte sur un délit). **Pour le Fijait, l'inscription est de plein droit dans tous les cas de figure pour les majeurs**, sauf décision expresse contraire du magistrat compétent. À l'inverse, pour les deux fichiers, lorsque l'auteur est mineur, l'inscription automatique est exclue : elle doit être décidée au cas par cas par la juridiction de jugement¹, quelle que soit l'infraction commise ;

- **des obligations (qui ont la nature de mesures de sûreté et dont le non-respect est assorti de sanctions pénales) sont imposées aux personnes inscrites sur les fichiers** : celles-ci doivent déclarer leur adresse et d'éventuels changements ainsi que, pour les inscrits au Fijait, tout projet de déplacement hors de France (ou de retour sur le territoire pour ceux qui résident à l'étranger) ;

- **les règles d'accès aux deux fichiers sont similaires** : les informations qui y figurent peuvent être consultées, par le biais d'un système sécurisé, par les autorités judiciaires, les officiers de police judiciaire dans le cadre des enquêtes liées aux infractions visées par chaque fichier, par les préfets et certaines administrations de l'État aux seules fins de sécuriser les décisions de recrutement, d'affectation, d'autorisation, d'agrément ou d'habilitation, par les agents des greffes pénitentiaires habilités. S'y ajoutent, pour le Fijait, les agents individuellement désignés des services de renseignement et les agents du ministère des affaires étrangères appelés à recevoir les déclarations obligatoires des personnes inscrites au fichier lorsque celles-ci résident à l'étranger ;

- enfin, dans les deux cas, **le législateur a explicitement interdit toute interconnexion ou rapprochement entre le fichier et d'autres données** qui ne seraient détenues par le ministère de la justice, à l'exception du fichier des personnes recherchées (FPR)².

Ces exigences quant au périmètre, au contenu et aux modalités de consultation des deux fichiers sont une condition sine qua non de leur conformité à la Constitution. En effet, comme l'a souligné le Conseil constitutionnel dans différentes décisions, et singulièrement dans sa décision sur la loi mettant en place le Fijaisv en 2004³, le fonctionnement de tels fichiers doit garantir une « *conciliation entre, d'une part, la sauvegarde de l'ordre public et la recherche des auteurs d'infractions, toutes deux nécessaires à la protection de principes et de droits de valeur constitutionnelle et, d'autre part, le respect de la vie privée et des autres droits et libertés constitutionnellement protégés* », ce qui implique notamment :

- que des garanties soient apportées sur les conditions d'utilisation et de consultation des fichiers ;

- que l'autorité judiciaire soit responsable de l'inscription et du retrait des données nominatives qui y figurent ;

- que soient visées des infractions graves et présentant un taux de récidive élevé ;

- que les consultations administratives soient assorties de « *restrictions et prescriptions* » particulières.

B. UNE EXTENSION PROGRESSIVE DES USAGES DU FIJAISV POUR PROTÉGER LES PUBLICS LES PLUS VULNÉRABLES

Le Fijaisv a vu son usage étendu avec le temps par le législateur. Il sert ainsi de support, aux côtés du bulletin n° 2 du casier judiciaire, à **plusieurs procédures de contrôle de l'honorabilité des personnes intervenant auprès des mineurs et des majeurs vulnérables**. Ce mécanisme, mis en œuvre de façon récurrente dans le secteur du sport⁴ et

¹ Ou par le procureur de la République lorsque l'inscription découle d'une composition pénale.

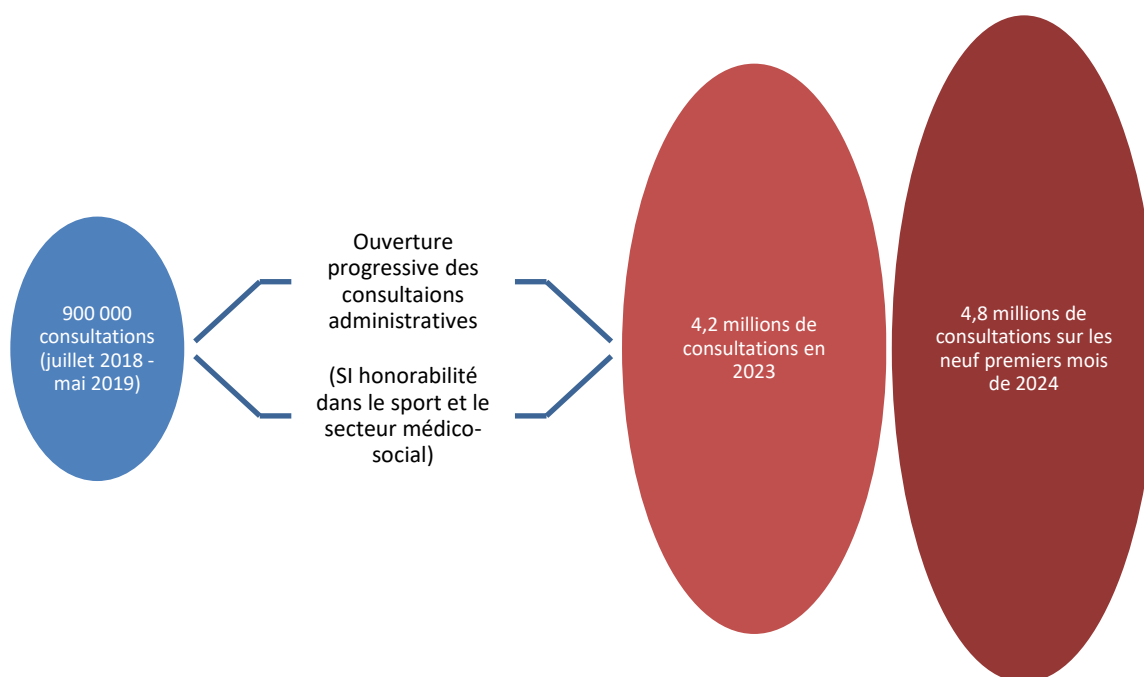
² Les inscrits au Fijait sont, au demeurant, inscrits de plein droit au FPR pendant toute la durée d'application des mesures de sûreté rattachées à cette inscription (article 706-25-7 du code de procédure pénale).

³ [Décision n° 2004-492 DC du 2 mars 2004](#), « Loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité ».

⁴ Articles L. 212-9 et L. 322-1 du code du sport.

dans le domaine médico-social¹, **repose en droit sur une consultation du fichier** (prévue au 3° de l'article 706-53-7 du code de procédure pénale) **par les préfetures ou par des administrations de l'État** limitativement énumérées pour le compte des collectivités qui emploient les personnes concernées ou contrôlent leur activité², et en pratique sur des **systèmes d'information communément appelés « SI honorabilité »**, qui restent pour certains en cours de déploiement et permettent de déterminer, de manière à la fois massive et automatisée, si une personne est inscrite au Fijaisv.

Cette extension du recours au Fijaisv explique la **croissance exponentielle des consultations dites « administratives »** : alors que le fichier avait été consulté moins de 7 millions de fois entre sa création en 2005 et la fin avril 2019, **on décomptait 4,2 millions de consultations (dont 3,5 millions de consultations administratives) en 2023**. Le bilan chiffré sera à nouveau en croissance en 2024, 4,8 millions de consultations (dont 4,2 millions de consultations administratives) ayant été recensées pour les neuf premiers mois de l'année, alors même que l'expérimentation du « SI honorabilité » de la petite enfance n'a débuté qu'en septembre 2024.



Source : commission des lois du Sénat.

Cette tendance est appelée à s'accroître avec l'entrée en vigueur progressive de la loi n° 2024-317 du 8 avril 2024 portant mesures pour bâtir la société du bien vieillir et de l'autonomie, qui a **étendu aux personnes en lien avec des majeurs vulnérables** le contrôle de l'honorabilité instauré en 2022³ pour les personnes du secteur médico-social en contact avec des mineurs, comme avec la **mise en œuvre d'un « SI Honorabilité » emportant un accès indirect au Fijaisv dans le milieu du sport** sous l'effet de la loi n° 2024-201 du 8 mars 2024 visant à renforcer la protection des mineurs et l'honorabilité dans le sport.

¹ Article L. 133-6 du code de l'action sociale et des familles.

² Ces administrations sont énumérées à l'article R. 53-8-24 du code de procédure pénale : il s'agit des préfets et des agents des préfetures spécialement habilités, des directeurs généraux des agences régionales de santé ainsi que des chefs de service ou agents spécialement habilités de certaines directions centrales ou déconcentrées (direction chargée de la gestion des ressources humaines du ministère chargé de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur ; rectorats et inspections académiques ; direction de la protection judiciaire de la jeunesse et ses directions régionales ; direction de l'administration pénitentiaire et directions interrégionales des services pénitentiaires ; direction de la jeunesse et de l'éducation populaire et direction des sports ; directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités ; délégations régionales académiques à la jeunesse, à l'engagement et aux sports, et directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités).

³ Loi n° 2022-140 du 7 février 2022 relative à la protection des enfants.

2. UNE PROPOSITION DE LOI DONT LES OBJECTIFS DOIVENT ÊTRE CONFORTÉS

Reprenant, en large partie, des réflexions récentes du Sénat qui ont trait au fonctionnement du Fijaisv et du Fijait, les auteurs de la proposition de loi font valoir que le droit en vigueur comporte des lacunes et que celles-ci privent ces fichiers d'une partie de leur efficacité.

Souscrivant à ce constat, **la commission des lois a souhaité conforter les dispositifs proposés sur le plan juridique et garantir leur pleine applicabilité opérationnelle.**

A. UN DISPOSITIF TENDANT À OPTIMISER LE FONCTIONNEMENT DU FIJAISV ET DU FIJAIT

Répondant aux détournements de la procédure simplifiée de changement de nom créée par la loi dite « Vignal » du 2 mars 2022¹ comme de la procédure analogue de changement de prénom prévue par l'article 60 du code civil, l'article 1^{er} de la proposition de loi entend encadrer les changements de nom demandés par les personnes inscrites au Fijaisv ou au Fijait : contrairement à la procédure de droit commun, un tel changement ne fait, en effet, l'objet d'aucun contrôle et d'aucune publicité. Cette particularité a pu – comme le rappelle l'exposé des motifs de la proposition de loi – permettre à « *des individus condamnés pour des faits particulièrement graves - singulièrement des condamnés pour crimes sexuels ou terroristes [... d']échapper à leur passé et [de] retrouver une forme d'anonymat, sans que l'autorité judiciaire n'en ait été avertie ou qu'il soit possible d'en établir - par exemple via une publication au Journal officiel de la République française - la traçabilité* » ; elle a également « *induit des difficultés dans l'établissement de certains fichiers pouvant aller jusqu'à des ruptures, particulièrement préjudiciables, de prise en charge de ces profils extrêmement dangereux* ».

C'est pourquoi **l'article 1^{er} instaure un pouvoir d'opposition du procureur de la République, saisi par l'officier de l'état civil, en cas de changement de nom ou de prénom demandé par une personne condamnée** pour une infraction dont la liste sera fixée par un décret en Conseil d'État : sur ce point, le texte reprend le dispositif adopté par le Sénat en janvier 2024 lors de l'examen de la proposition de loi instituant des mesures judiciaires de sûreté applicables aux condamnés terroristes et renforçant la lutte antiterroriste².

Par ailleurs, le même article 1^{er} propose de mettre en place une mesure de sûreté nouvelle pour les personnes inscrites au Fijaisv ou au Fijait, consistant en **l'obligation de déclarer tout changement de nom ou de prénom** – étant souligné que le non-respect d'une telle obligation serait passible de deux ans d'emprisonnement et 30 000 euros d'amende³.

L'article 2 du texte prévoit d'élargir le périmètre des infractions soumises à la procédure particulière applicable aux infractions sexuelles ou commises sur les mineurs, qui emporte notamment l'infraction de leurs auteurs au Fijaisv. Il vise ainsi à y **intégrer deux nouveaux délits** : l'incitation d'un mineur, par un moyen de communication électronique, à commettre un acte sexuel sur lui-même ou avec ou sur un tiers (article 227-22-2 du code pénal) et la sollicitation d'images pornographiques auprès d'un mineur (article 227-23-1 du même code), **tous deux punis de sept ans d'emprisonnement** et de 100 000 euros d'amende dans leur forme simple, et de dix ans d'emprisonnement et 150 000 euros (voire un million d'euros en cas de commission en bande organisée) s'ils sont commis sur un mineur de quinze ans.

Enfin, **l'article 3 prévoit d'ouvrir aux « entreprises de transport public de personnes » la possibilité d'être informés d'une inscription au Fijaisv** à l'occasion des vérifications s'exerçant en amont des procédures de recrutement, d'affectation, d'autorisation, d'agrément, d'habilitation ou de contrôle des personnels en contact avec des mineurs ou

¹ Loi n° 2022-301 du 2 mars 2022 relative au choix du nom issu de la filiation.

² Article 15 *bis* de la [proposition de loi](#) précitée.

³ Article 706-53-5 (pour le Fijaisv) et article 706-25-7 (pour le Fijait) du code de procédure pénale.

avec des majeurs vulnérables. De même que les maires et les présidents d'exécutifs locaux, ces entreprises bénéficieraient d'un accès indirect au Fijaisv, la consultation du fichier étant effectuée pour leur compte par les administrations compétentes de l'État¹.

B. LA NÉCESSITÉ D'AMÉNAGEMENTS TECHNIQUES POUR DONNER À LA PROPOSITION DE LOI TOUTE SA PORTÉE

La commission des lois partage le constat des auteurs de la proposition de loi quant à **l'impérieuse nécessité d'améliorer le fonctionnement du Fijaisv et du Fijait pour prévenir la délinquance et, partant, pour mieux répondre à la demande de sécurité exprimée par les citoyens** : l'actualité témoigne, dramatiquement, de l'importance d'une lutte résolue contre la récidive et du rôle que ces fichiers pourraient jouer au service d'un tel impératif.

C'est dans cette perspective que la commission, à l'article 1^{er}, a adopté des amendements du rapporteur, Muriel Jourda, permettant :

- de **garantir que l'officier de l'état civil pourra exercer pleinement sa nouvelle compétence de saisine du procureur de la République** : pour ce faire, elle a prévu que seraient joints aux demandes de changement de prénom ou de changement simplifié de nom le bulletin n° 2 du casier judiciaire du demandeur et un document faisant état de son inscription au Fijaisv ou au Fijait (**amendement COM-6**) ;

- d'éviter toute incompétence négative du législateur en privilégiant, plutôt qu'un renvoi à un décret en Conseil d'État, une **définition expresse par la loi des motifs susceptibles de conduire à une saisine du procureur de la République aux fins d'opposition au changement de nom ou de prénom** : celui-ci serait ainsi saisi en cas de condamnation pour une atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation ou pour une infraction sexuelle ou violente grave, ainsi que lorsque les documents transmis par le demandeur font apparaître qu'il est inscrit au Fijaisv ou au Fijait (**amendement COM-6**).

Adoptant des amendements identiques du rapporteur et d'Olivia Richard (**amendements COM-4 rect. bis et COM-7**), la commission a par ailleurs précisé les conditions dans lesquelles s'appliquera la nouvelle obligation de déclarer un changement de nom ou de prénom pour les inscrits au Fijaisv ou au Fijait, en fixant un délai précis pour cette déclaration, et **imposé aux inscrits au Fijaisv, sur décision expresse de la juridiction de jugement et en cas de particulière dangerosité, de déclarer leurs déplacements à l'étranger**. À l'initiative du groupe écologiste, solidarité et territoires (GEST), elle a également supprimé une restriction qui tendait à interdire, pour l'avenir, aux personnes dont l'acte de naissance n'est pas détenu par un officier de l'état civil français de recourir à la procédure simplifiée de changement de nom ou à la procédure de changement de prénom (**amendement COM-2 et sous-amendement COM-14**).

À l'article 3, la commission a constaté que le dispositif proposé, qui consiste en une simple information des entreprises de transport public de personnes d'une éventuelle inscription d'un de leurs employés sur un fichier, ne permettait pas en pratique d'éviter qu'un individu dangereux se trouve en contact avec des mineurs ou des majeurs vulnérables. Par conséquent, s'inspirant de l'obligation d'honorabilité introduite par le législateur dans le sport et dans la sphère médico-sociale, elle a opté pour la **mise en place d'une véritable incapacité légale empêchant les personnes condamnées pour des faits graves ou inscrites au Fijaisv ou au Fijait d'exercer dans le secteur du transport public des mineurs ou des majeurs vulnérables** (**amendement COM-11**).

Enfin, elle a apporté des compléments à la proposition de loi pour :

- permettre de **prolonger jusqu'à 180, voire 210 jours, la rétention administrative des étrangers condamnés à une interdiction du territoire français en raison de la commission d'une infraction sexuelle ou violente grave**, sur le modèle du mécanisme prévu par le droit en vigueur en matière de terrorisme (**amendement COM-13**) ;

¹ Voir *supra*.

- permettre l'information de l'autorité académique et du chef d'établissement en cas de mise en examen ou de condamnation pour une infraction terroriste d'une personne scolarisée ou ayant vocation à être scolarisée dans l'établissement (**amendement COM-10**) ;
- assurer la pleine application de ces nouvelles règles dans les collectivités ultramarines régies par le principe de spécialité législative (**amendement COM-9 rect**).

Réunie le 30 octobre 2024, la commission des lois a adopté le texte ainsi modifié.

La proposition de loi sera examinée en séance publique le 5 novembre 2024.



Muriel Jourda

Présidente de la commission
Rapporteur

Sénateur
(Les Républicains)
du Morbihan

[Commission des lois constitutionnelles,
de législation, du suffrage universel,
du Règlement et d'administration générale](#)

Téléphone : 01.42.34.23.37

[Consulter le dossier législatif](#)