

N° 98

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 30 octobre 2024

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi tendant à renforcer les moyens de surveillance des individus condamnés pour des infractions sexuelles, violentes ou terroristes (procédure accélérée),

Par Mme Muriel JOURDA,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : Mme Muriel Jourda, présidente ; M. Christophe-André Frassa, Mme Marie-Pierre de La Gontrie, MM. Marc-Philippe Daubresse, Jérôme Durain, Mmes Isabelle Florennes, Patricia Schillinger, Cécile Cukierman, MM. Dany Wattebled, Guy Benarroche, Michel Masset, vice-présidents ; M. André Reichardt, Mmes Marie Mercier, Jacqueline Eustache-Brinio, M. Olivier Bitz, secrétaires ; MM. Jean-Michel Arnaud, Philippe Bas, Mme Nadine Bellurot, MM. François Bonhomme, Hussein Bourgi, Mme Sophie Briante Guillemont, MM. Ian Brossat, Christophe Chaillou, Mathieu Darnaud, Mmes Catherine Di Folco, Françoise Dumont, Laurence Harribey, Lauriane Josende, MM. Éric Kerrouche, Henri Leroy, Stéphane Le Rudulier, Mme Audrey Linkenheld, MM. Alain Marc, Hervé Marseille, Mme Corinne Narassiguin, MM. Georges Naturel, Paul Toussaint Parigi, Mmes Anne-Sophie Patru, Salama Ramia, M. Hervé Reynaud, Mme Olivia Richard, MM. Teva Rohfritsch, Pierre-Alain Roiron, Mme Elsa Schalck, M. Francis Szpiner, Mmes Lana Tetuanui, Dominique Vérien, M. Louis Vogel, Mme Mélanie Vogel.

Voir les numéros :

Sénat : 756 (2023-2024) et 99 (2024-2025)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. LE FIJAISV ET LE FIJAIT : DES OUTILS PRÉCIEUX, MAIS DONT L'EFFICACITÉ PEUT ENCORE ÊTRE AMÉLIORÉE	5
A. L'ENCADREMENT STRICT DU FONCTIONNEMENT DU FIJAISV ET DU FIJAIT PAR LE LÉGISLATEUR.....	5
B. UNE EXTENSION PROGRESSIVE DES USAGES DU FIJAISV POUR PROTÉGER LES PUBLICS LES PLUS VULNÉRABLES	8
II. UNE PROPOSITION DE LOI DONT LES OBJECTIFS DOIVENT ÊTRE CONFORTÉS.....	10
A. UN DISPOSITIF TENDANT À OPTIMISER LE FONCTIONNEMENT DU FIJAISV ET DU FIJAIT	10
B. LA NÉCESSITÉ D'AMÉNAGEMENTS TECHNIQUES POUR DONNER À LA PROPOSITION DE LOI TOUTE SA PORTÉE	11
EXAMEN DES ARTICLES	15
• <i>Article 1^{er} A (nouveau) Information des responsables académiques en cas de mise en examen ou de condamnation pour une infraction terroriste</i>	<i>15</i>
• <i>Article 1^{er} Encadrement des changements de nom et de prénom des personnes inscrites au Fijaisv et au Fijait</i>	<i>16</i>
• <i>Article 2 Extension de la liste des infractions donnant lieu à une inscription au Fijaisv</i>	<i>22</i>
• <i>Article 3 Contrôle de l'inscription au Fijaisv des personnels des entreprises de transport public de personnes</i>	<i>25</i>
• <i>Article 4 (nouveau) Possibilité de prolongation de la rétention d'un étranger condamné à une interdiction du territoire en cas d'infraction sexuelle ou violente grave</i>	<i>34</i>
• <i>Article 5 (nouveau) Application outre-mer.....</i>	<i>35</i>
EXAMEN EN COMMISSION.....	37
RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT.....	51
LISTES DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES.....	53
LA LOI EN CONSTRUCTION	55

L'ESSENTIEL

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.

I. 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.

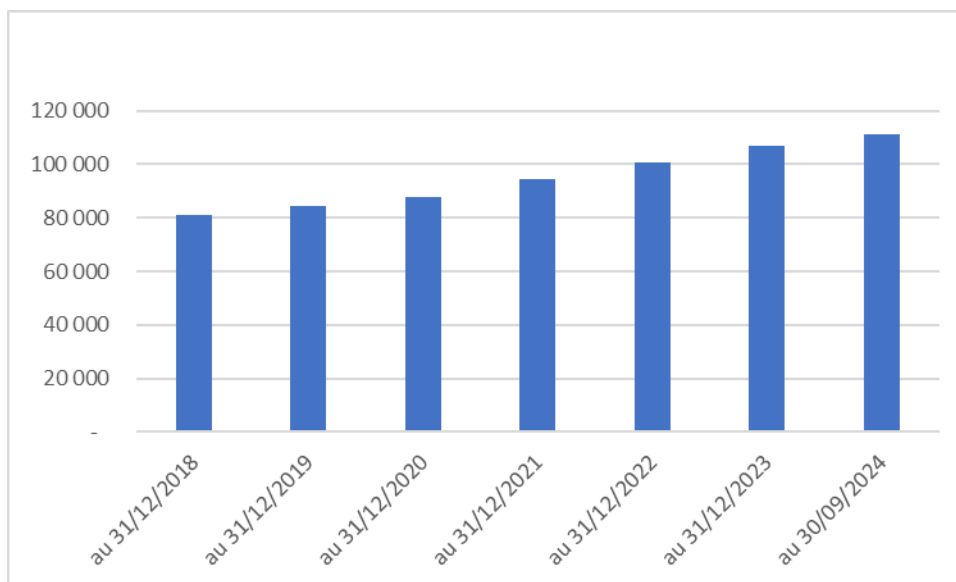
Le Fijaisv et le Fijait ont, par nature, des périmètres différents : si le premier centralise les données relatives aux personnes condamnées (ou, dans certains cas, mises en examen) pour des **atteintes graves aux personnes** (il s'agit des infractions pour lesquelles est applicable la procédure spécifique aux

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.

infractions de nature sexuelle ou commises sur des mineurs¹), le second concerne les **infractions en lien avec le terrorisme** (soit les actes 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) ;

¹ 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...

- **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 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 jugement², 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 ;

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

² Ou par le procureur de la République lorsque l'inscription découle d'une composition pénale.

- 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)¹.

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 2004², 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 sport³ et dans le domaine médico-social⁴, **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

¹ 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).

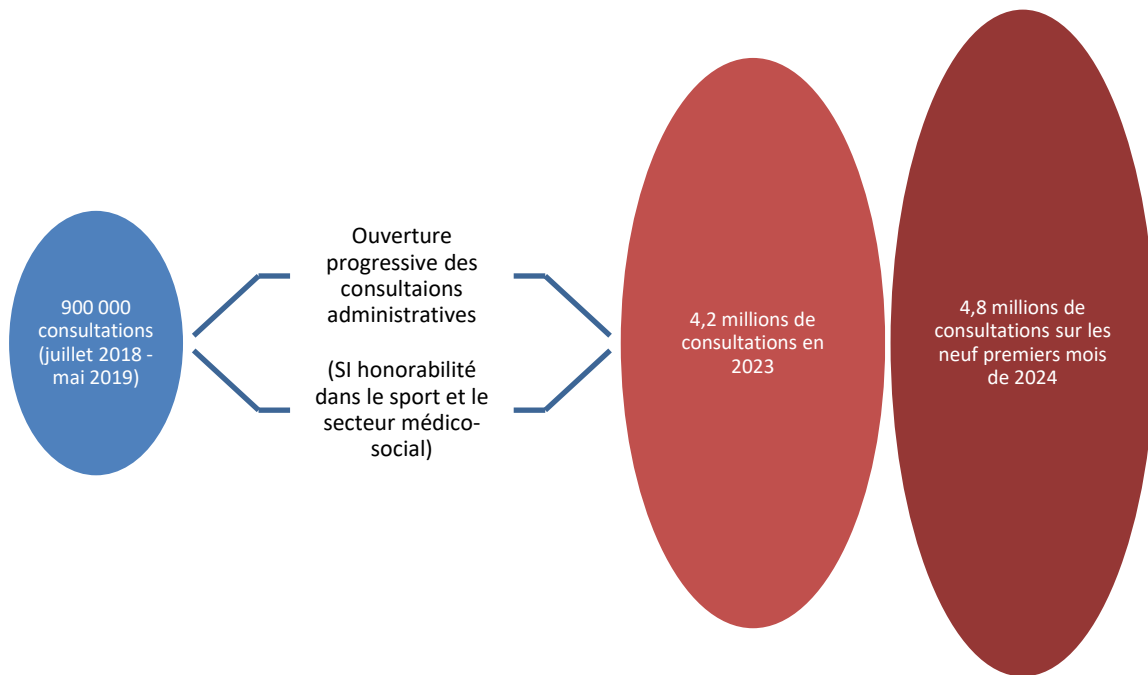
² Décision n° 2004-492 DC du 2 mars 2004, « Loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité ».

³ Articles L. 212-9 et L. 322-1 du code du sport.

⁴ Article L. 133-6 du code de l'action sociale et des familles.

activité¹, 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.

¹ 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).

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 2022¹ 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 Fijavis 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.

II. 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 Fijavis 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 FIJAÏT

Répondant aux détournements de la procédure simplifiée de changement de nom créée par la loi dite « Vignal » du 2 mars 2022² 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 Fijavis 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**

¹ Loi n° 2022-140 du 7 février 2022 relative à la protection des enfants.

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

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 antiterroriste¹.

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'amende².

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 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'État³.

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

¹ Article 15 bis de la *proposition de loi précitée*.

² Article 706-53-5 (pour le Fijaisv) et article 706-25-7 (pour le Fijait) du code de procédure pénale.

³ Voir *supra*.

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**) ;

- **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.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er} A (nouveau)

Information des responsables académiques en cas de mise en examen ou de condamnation pour une infraction terroriste

Reprenant l'article 15 *ter* de la proposition de loi instituant des mesures judiciaires de sûreté applicables aux condamnés terroristes et renforçant la lutte antiterroriste, et adopté par la commission à l'initiative du rapporteur, l'article 1^{er} A met en place un mécanisme d'information obligatoire des responsables académiques en cas de mise en examen ou de condamnation pour une infraction terroriste des personnes scolarisées ou ayant vocation à être scolarisées dans un établissement.

Les articles 138-2 et 712-22-1 du code de procédure pénale prévoient, respectivement **en cas de mise en examen et en cas de condamnation pour l'une des infractions sexuelles ou violentes** mentionnées à l'article 706-47 du même code (donc pour un crime ou un délit donnant lieu à l'application d'une procédure spécifique susceptible, entre autres, d'emporter l'inscription de la personne au Fijaisv), une **information obligatoire des responsables académiques de l'établissement dans lequel la personne concernée est scolarisée ou a vocation à l'être**. Ce mécanisme, qui concerne tant les établissements publics que les établissements privés, consiste :

- en cas de mise en examen, en une transmission à l'autorité académique et au chef d'établissement de l'ordonnance de mise en examen par le juge d'instruction ou le juge des libertés et de la détention ;

- en cas de condamnation, en une transmission de la décision de condamnation aux mêmes personnes par le juge de l'application des peines.

Dans les deux cas, **une obligation de confidentialité s'impose aux personnes auxquelles ces informations sensibles ont été transmises** : elles ne peuvent les évoquer, dans la stricte mesure du nécessaire, qu'auprès des responsables de la sécurité et de l'ordre dans l'établissement et des professionnels, soumis au secret, chargé du suivi social et sanitaire des élèves. La violation de cette obligation est punie d'une amende pénale de 3 750 euros.

Afin d'**appliquer le même régime aux infractions terroristes** (donc celles qui sont mentionnées au titre II du livre IV du code pénal ou aux articles L. 224-1 et L. 225-7 du code de la sécurité intérieure), le Sénat avait adopté, en janvier 2024, à l'occasion de l'examen de la proposition de loi instituant des mesures judiciaires de sûreté applicables aux condamnés terroristes et renforçant la lutte antiterroriste, un amendement du rapporteur Marc-Philippe Daubresse complétant les deux articles précités. **Une telle modification apparaît en effet nécessaire au regard de l'évolution des profils des mineurs radicalisés** : sur le plan quantitatif, « *le nombre cumulé de*

mineurs déferés devant le pôle anti-terroriste de Paris pour association de malfaiteurs en vue d'une entreprise terroriste s'élevait à 58 entre 2012 et le 1^{er} avril 2017, tandis que, selon les informations communiquées par la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ), 19 mineurs ont été déferés pour la seule année 2023 » ; sur le plan qualitatif, de même, « les mineurs concernés sont de manière générale plus jeunes et présentent des projets d'attentats relativement aboutis »¹.

C'est dans ce contexte que la commission a adopté un amendement du rapporteur (**amendement COM-10**) prévoyant **l'information obligatoire des responsables académiques**, déjà avisés en cas d'infraction sexuelle ou violente, **en cas de mise en examen ou de condamnation pour une infraction terroriste**. Ce choix permettra de transposer au terrorisme un mécanisme déjà éprouvé pour la prévention de la récidive des infractions violentes ou sexuelles, et qui s'entoure de nombreuses garanties pour les personnes mises en examen ou condamnées.

La commission a adopté l'article 1^{er} A **ainsi rédigé**.

Article 1^{er}

Encadrement des changements de nom et de prénom des personnes inscrites au Fijaisv et au Fijait

L'article 1^{er} vise, d'une part, à mettre en place un pouvoir d'opposition du procureur de la République en cas de changement de nom demandé par une personne condamnée pour l'une des infractions figurant sur une liste fixée par décret en Conseil d'État et, d'autre part, à imposer aux inscrits au Fijaisv et au Fijait, au titre des mesures de sûreté qui leur sont applicables, de déclarer leurs éventuels changements de nom ou de prénom.

La commission des lois a modifié cet article pour en renforcer la sécurité juridique et opérationnelle, tout en respectant l'objectif poursuivi par les auteurs ; elle a ainsi précisé les conditions dans lesquelles l'officier de l'état civil pourra être informé des condamnations susceptibles de constituer une menace pour l'ordre public, fixé la liste des infractions concernées et consolidé les nouvelles mesures de sûreté imposées aux inscrits au Fijaisv et au Fijait.

1. Les difficultés posées par la nouvelle procédure de changement de nom « de droit » depuis 2022

La loi n° 2022-301 du 2 mars 2022 relative au choix du nom issu de la filiation, dite « loi Vignal », a introduit à l'article 61-3-1 du code civil une procédure de changement de nom « de droit ». S'inspirant étroitement de la

¹ *Rapport n° 258 (2023-2024) de Marc-Philippe Daubresse sur la proposition de loi précitée.*

procédure de changement de prénom prévue par l'article 60 du code civil, elle a supprimé l'exigence d'un décret autorisant le nouveau nom et, corrélativement, la possibilité d'une opposition à ce changement dans un délai de deux mois à compter de la publication dudit décret au *Journal officiel*.

La procédure simplifiée de changement de nom issue de la loi « Vignal »

[L]'article 2 de la loi [« Vignal » du 2 mars 2022] a modifié l'article 61-3-1 du code civil afin de **créer une procédure simplifiée de changement de nom ouverte à toute personne majeure** permettant à celle-ci de prendre :

- soit l'un des noms mentionnés sur l'extrait d'acte de naissance de la personne (nom du père, nom de la mère, leurs deux noms accolés dans l'ordre choisi par le demandeur) ;
- soit, en cas de double nom d'un ou des parents, une partie de ces doubles noms.

Les seules **limites enserrant** cette procédure résident dans le nombre de fois où celle-ci peut être utilisée par une personne, à savoir : une seule fois dans sa vie, son applicabilité aux seules personnes majeures et la limitation du changement au nom de la parentèle.

Deux différences majeures ont été introduites avec la procédure de changement de nom préexistante et prévue au premier alinéa de l'article 61-3-1 précité :

- **aucune formalité préalable de publicité** n'est requise pour procéder à un tel changement ;
- **aucun contrôle tenant à la légitimité de la demande** n'est opéré par l'état civil. Autrement dit, ce changement de nom est réalisé de droit.

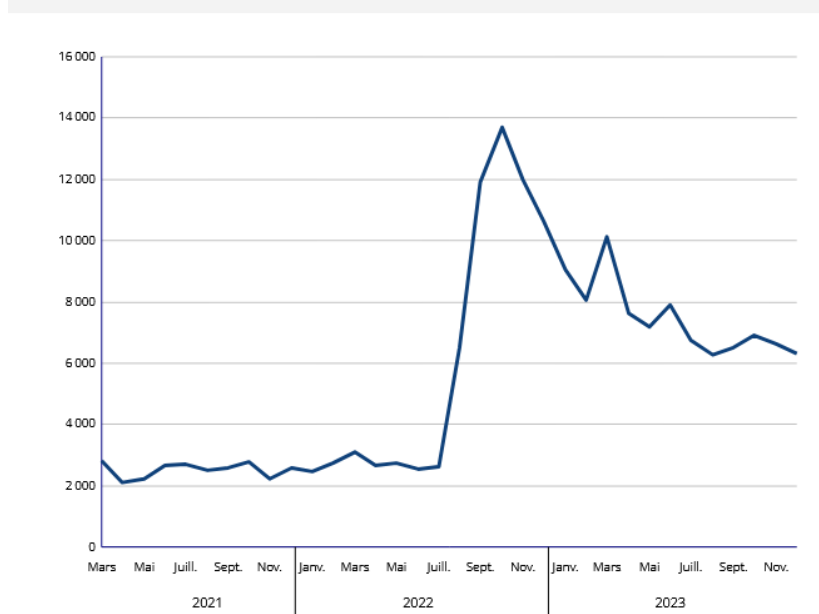
[...] L'application d'une telle procédure, à l'inverse de celle « non simplifiée », **ne requiert pas la saisine obligatoire du procureur de la République, celle-ci n'étant prévue en application du quatrième alinéa de l'article 61-3-1 du code civil qu'en cas de « difficultés »**. Ces difficultés, comme le précise la circulaire mentionnée ci-avant, résident principalement en « *un doute quant à l'existence du lien de filiation du demandeur avec le parent dont il sollicite de porter le nom* »⁵⁷⁽²⁾. En pareil cas, soit le procureur de la république estime que la demande satisfait aux conditions légales et ordonne à l'officier de l'état civil d'y procéder, soit il estime qu'elle ne satisfait pas lesdites conditions et avise le demandeur sans délai de son opposition. La copie de cette décision d'opposition est versée aux pièces annexes de l'acte de naissance.

Eu égard à la facilité d'opérer un changement de nom selon la procédure ainsi décrite, **certains individus condamnés pour des faits de terrorisme ont pu changer de nom sans que l'autorité judiciaire n'ait été avertie ou qu'il ne soit possible d'en retrouver, de manière centralisée via une publication au *Journal officiel de la République française*, la traçabilité.**

Source : *rapport n° 258 (2023-2024) de Marc-Philippe Daubresse.*

Ce mécanisme simplifié connaît, depuis sa création, un indéniable succès : selon l'INSEE, « Entre le 1^{er} août 2022 et le 31 décembre 2023, 144 100 personnes nées en France ont changé de nom de façon substantielle (substitution, ajout, suppression et autres cas complexes). Les changements substantiels de nom ont été multipliés par plus de trois depuis la loi Vignal ; il y en avait 44 000 entre le 1^{er} mars 2021 et le 31 juillet 2022, période de même durée avant l'application de la loi, soit en moyenne 2 600 par mois ». Après un pic à la fin 2022, le « rythme de croisière » semble désormais s'établir à 6 500 changements de nom par mois¹.

Figure 1 – Nombre mensuel de changements substantiels de nom du 1^{er} mars 2021 au 31 décembre 2023



Source : INSEE².

Comme le rappelait Marc-Philippe Daubresse dans son rapport sur la proposition de loi instituant des mesures judiciaires de sûreté applicables aux condamnés terroristes et renforçant la lutte antiterroriste adoptée par le Sénat le 30 janvier 2024³, cette nouvelle procédure a été génératrice de difficultés pour les services du ministère de l'intérieur – et notamment pour les services d'enquête et de renseignement – du fait de **détournements qui ont permis à certaines personnes inscrites au Fijaisv ou au Fijait d'échapper aux obligations découlant de cette inscription.**

Lors de son audition par le rapporteur, les représentants de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) du ministère de l'intérieur ont indiqué que **des palliatifs juridiques et techniques avaient été mis en place pour répondre aux difficultés créées par la procédure simplifiée de changement de nom.** Ainsi, les informations relatives à l'identité des personnes ayant changé de nom ou de prénom enregistrées dans le répertoire

¹ Étude de l'INSEE parue le 25 avril 2024, « Depuis la loi Vignal, triplement du nombre de changements de nom de famille ».

² Étude précitée.

³ Voir supra.

national d'identification des personnes physiques (RNIPP, tenu par l'INSEE) sont désormais transmises régulièrement au ministère de l'intérieur¹, permettant que soient tenus à jour les fichiers sur lesquels il s'appuie pour exercer ses missions ; de même, depuis avril 2024, un système d'information *ad hoc* permet aux services du ministère de consulter l'identité des personnes ayant changé de nom à la seule fin de mettre à jour cette identité dans les traitements de données à caractère personnel qu'ils mettent en œuvre². Enfin, le fichier des titres d'identité (TES) intègre désormais **l'invalidation automatique sous trois mois des cartes nationales d'identité et des passeports des usagers ayant changé de nom ou de prénom**³, empêchant toute utilisation dolosive d'une pluralité de titres d'identité.

Pour autant, **ces procédés n'ont pas permis de résoudre l'ensemble des problèmes posés par la nouvelle rédaction de l'article 61-3-1 du code civil** : en pleine cohérence avec l'analyse présentée par les auteurs de la présente proposition de loi, la DLPAJ a relevé auprès du rapporteur que la procédure simplifiée de changement de nom « offre à des individus ayant fait l'objet de condamnations pour des faits graves, notamment de terrorisme, la possibilité d'échapper à l'identification en modifiant leur nom de famille » et permet « à des personnes nées à l'étranger et n'ayant pas transcrit leur acte de naissance en France de disposer de deux identités distinctes, aucune disposition ne permettant la mise à jour automatique des actes de naissance détenus hors de France une fois le changement de nom consigné dans les registres français d'état civil ».

La situation semble moins défavorable au sein du ministère de la justice qui bénéficie, contrairement au ministère de l'intérieur, d'un accès direct au RNIPP, permettant une comparaison automatisée des états civils rattachés à une même personne. Lors de leur audition, les représentants de la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) ont par ailleurs fait valoir que **le code de procédure pénale autorisait**, depuis sa modification en 2022⁴, **l'enregistrement des empreintes digitales au sein du casier judiciaire national**, ce qui constitue une garantie substantielle de fiabilité du lien entre l'état civil et l'identité réelle.

Les difficultés créées par la procédure simplifiée de changement de nom sont d'autant plus importantes que, **si le législateur a assorti l'inscription au Fijaisv et au Fijait d'obligations permettant de localiser les personnes inscrites** (article 706-53-5 du code de procédure pénale pour le premier et article 706-25-7 pour le second), **il n'a pas prévu de mesures de sûreté relatives à la vérification de leur état civil.**

¹ Décret n° 2023-971 du 20 octobre 2023 modifiant le décret n° 2019-341 du 19 avril 2019.

² Arrêté du 19 décembre 2023 portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « table de correspondance des noms et prénoms » (TCNP).

³ Décret n° 2024-689 du 5 juillet 2024.

⁴ Article 771-2, créé par l'ordonnance n° 2022-1524 du 7 décembre 2022 relative au casier judiciaire national automatisé prise pour l'application du règlement (UE) 2019/816 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 et de la directive (UE) 2019/884 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019.

En effet, les obligations applicables sont à ce jour les suivantes :

- les personnes inscrites au Fijaisv doivent, pour toute la durée de leur inscription¹, **justifier de leur adresse *a minima* tous les ans et déclarer d'éventuels changements dans un délai de quinze jours**. Les personnes condamnées pour un crime ou un délit grave (puni de plus de dix ans d'emprisonnement, ou vingt ans pour les mineurs) doivent justifier de leur adresse tous les six mois. La juridiction de jugement ou le juge de l'application des peines peut également, « *si la dangerosité de la personne le justifie* », **prévoir une présentation de la personne tous les mois** auprès du commissariat ou de la gendarmerie. Ce régime de présentation mensuelle s'applique de plein droit en cas de condamnation en récidive légale ;

- certaines des personnes inscrites au Fijait² doivent **justifier de leur adresse tous les trois mois et déclarer, dans un délai de quinze jours, d'éventuels changements d'adresse et projets de déplacements à l'étranger** (ou de retour en France si la personne réside à l'étranger). Ces obligations sont valables pendant dix ans pour les majeurs et cinq ans pour les mineurs, cette durée ne commençant à courir qu'à leur libération pour les personnes incarcérées.

Les déclarations se font au commissariat ou à la brigade de gendarmerie dont dépend le domicile de la personne inscrite au fichier (ou, pour les inscrits qui résident à l'étranger, au consulat ou à la section consulaire de l'ambassade de France le plus proche de son domicile). **Le non-respect de ces obligations est passible d'une peine de deux ans d'emprisonnement et 30 000 euros d'amende**, de même que la tentative de se déplacer à l'étranger sans déclaration préalable pour un inscrit au Fijait. Ces sanctions ne sont pas théoriques : selon le ministère de la justice, environ 10 000 condamnations sont prononcées chaque année pour une infraction commise par des inscrits au Fijaisv, et un millier pour des inscrits au Fijait.

Pour résoudre les difficultés liées à la procédure simplifiée de changement de nom, les auteurs du texte proposent - comme l'a prévu le Sénat en adoptant l'article 15 *bis* de la proposition de loi précitée - au I de l'article 1^{er} une procédure reposant sur le mécanisme suivant :

- **l'officier d'état civil serait chargé de saisir le procureur de la République** pour toute procédure de changement de nom, même simplifiée, lorsqu'un tel changement est « *susceptible de constituer une menace pour l'ordre public en raison de la condamnation du demandeur pour l'une des infractions dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État* » ;

- **le procureur pourrait s'opposer au changement de prénom ou de nom ;**

¹ Celle-ci est fixée par l'article 706-53-4 du code de procédure pénale trente ans si l'inscription résulte d'un crime ou d'un délit puni de dix ans d'emprisonnement et à vingt ans dans les autres cas pour les majeurs ; pour les mineurs, la durée est de dix ans.

² Les mesures de sûreté ne sont pas applicables aux personnes inscrites sur ce fichier en raison d'une condamnation ou d'une mise en examen pour apologie du terrorisme ou pour violation d'une interdiction de sortie du territoire ou d'une obligation liée au contrôle administratif des retours sur le territoire national.

- cette opposition pourrait être contestée par le demandeur ou son représentant (devant le tribunal judiciaire pour un changement de nom, et devant le juge aux affaires familiales pour un changement de prénom).

Pour compléter ce dispositif, il est par ailleurs prévu, au II de l'article 1^{er}, d'élargir la liste des mesures de sûreté applicables aux inscrits au Fijaisv et au Fijait en y **intégrant l'obligation de déclarer tout changement de nom ou de prénom.**

2. La position de la commission : assurer le caractère opérationnel et la régularité juridique du dispositif proposé

Sans remettre en cause les objectifs qui ont animé les auteurs de la proposition de loi, la commission a souhaité rendre plus effectif le contrôle des changements de nom ou de prénom. Outre un **amendement de coordination (COM-8)**, elle a apporté à l'article 1^{er} plusieurs modifications afin de **conforter le dispositif proposé sur le plan juridique** et à **mieux assurer sa pertinence opérationnelle.**

Tout d'abord, constatant qu'en l'état du droit les officiers de l'état civil n'avaient accès ni au casier judiciaire, ni au Fijaisv ou au Fijait, **la commission a voulu leur donner les moyens d'exercer réellement leur nouvelle compétence de saisine du procureur de la République.** C'est ainsi qu'elle a adopté un amendement du rapporteur (**amendement COM-6**) afin de :

- prévoir que les personnes qui demandent un changement de nom selon la procédure simplifiée de la loi Vignal ou un changement de prénom devront **joindre à leur demande le bulletin n° 2 de leur casier judiciaire et une attestation établie par la préfecture** faisant apparaître l'existence, ou non, d'une **fiche à leur nom au Fijaisv ou au Fijait ;**

- fixer dans la loi la **liste des infractions pour lesquelles la condamnation du demandeur sera considérée comme constitutive d'un risque potentiel pour l'ordre public devant conduire à la saisine du procureur :** seraient visées les atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation prévues par le code pénal, y compris les infractions terroristes, et les infractions violentes ou sexuelles graves dont la liste permet la mise en œuvre de la procédure spécifique du titre XIX du code de procédure pénale, exposée ci-avant ;

- prévoir la **saisine du procureur en cas d'inscription du demandeur au Fijaisv ou au Fijait ;**

- maintenir la possibilité pour les personnes concernées de faire une **demande de changement de nom auprès de l'officier de l'état civil de leur lieu de résidence,** la suppression (proposée par les auteurs) de cette faculté n'apparaissant pas nécessaire à un meilleur contrôle de tels changements.

S'agissant, par ailleurs, des mesures de sûreté qui s'imposent aux inscrits au Fijaisv et au Fijait, la commission a, à l'initiative du rapporteur et d'Olivia Richard (**amendements identiques COM-4 rect. bis et COM-7**),

précisé les modalités de mise en œuvre de la nouvelle obligation de déclarer un changement de nom : elle a **prévu que cette déclaration se ferait dans un délai de quinze jours après la demande de changement**, puis dans le même délai après que le changement aura été accordé.

En outre, par les mêmes amendements, elle a introduit une **nouvelle obligation pour les personnes inscrites au Fijaisv** : en cas de particulière dangerosité, et sur décision expresse de la juridiction de jugement, celles-ci pourront – comme les inscrits au Fijait– être soumises à **l’obligation de déclarer leurs déplacements hors du territoire national**.

Enfin, en adoptant deux amendements du groupe écologiste – solidarité et territoires (GEST), la commission a supprimé une restriction que la proposition de loi entendait introduire et qui aurait eu pour effet de priver les personnes dont l’acte de naissance n’est pas détenu par un officier de l’état civil français de procéder à un changement simplifié de nom de famille ou à un changement de prénom (**amendement COM-2 et sous-amendement COM-14**). Cette condition nouvelle ne présente, en effet, **pas de lien manifeste avec l’objectif poursuivi par les auteurs** : il a dès lors semblé préférable d’en rester à l’état actuel du droit et de ne pas mettre en place une limitation supplémentaire.

La commission a adopté l’article 1^{er} **ainsi modifié**.

Article 2

Extension de la liste des infractions donnant lieu à une inscription au Fijaisv

L’article 2 vise à intégrer, au sein de la liste permettant l’application de la procédure spécifique aux infractions sexuelles et aux infractions violentes commises sur les mineurs (catégorie qui emporte, notamment, l’inscription des condamnés au Fijaisv), deux nouveaux délits récemment créés.

La commission a adopté cet article sans modification.

1. La procédure spécifique applicable aux infractions de nature sexuelle ou des infractions violentes commises sur les mineurs

Les articles 706-47 et suivants du code de procédure pénale fixent, au sein d’un titre dédié (le titre XIX), la **procédure applicable aux infractions sexuelles et commises sur des mineurs**, mais aussi à des **infractions violentes particulièrement graves et/ou commises en état de récidive légale**. Elle concerne à ce jour une vaste liste de crimes et de délits.

**Les infractions entrant dans le champ du titre XIX du code de procédure pénale
(articles 706-47 à 706-53-22)**

Aux termes de l'article 706-47 du code de procédure pénale, sont soumis à une procédure spécifique fixée par le titre XIX du code :

- les crimes de meurtre ou d'assassinat prévus aux articles 221-1 à 221-4 du code pénal, lorsqu'ils sont commis sur un mineur ou lorsqu'ils sont commis en état de récidive légale ;
- les crimes de tortures ou d'actes de barbarie prévus aux articles 222-1 à 222-6 du même code et les crimes de violences sur un mineur de quinze ans ayant entraîné une mutilation ou une infirmité permanente prévus à l'article 222-10 dudit code ;
- les crimes de viol prévus aux articles 222-23 à 222-26 du même code, et le délit prévu à l'article 222-26-1 du même code consistant à faire des offres, promesses ou dons à un tiers pour qu'il commette un viol (ou « viol à distance ») ;
- les délits d'agressions sexuelles prévus aux articles 222-27 à 222-33 du même code ;
- les délits et crimes de traite des êtres humains à l'égard d'un mineur prévus aux articles 225-4-1 à 225-4-4 du même code ;
- les délits et crimes de proxénétisme à l'égard d'un mineur prévus au 1° de l'article 225-7 et à l'article 225-7-1 du même code ;
- le délit de recours à la prostitution en récidive, à l'encontre d'une personne vulnérable ou avec une circonstance aggravante (habitude, par l'utilisation d'un réseau de communication en ligne, avec une relation d'autorité entre l'auteur et la victime, mise en danger de la victime ou commission de violences à son encontre), prévu aux articles 225-12-1 et 225-12-2 du même code ;
- le délit de corruption de mineur prévu à l'article 227-22 du même code ;
- le délit de proposition sexuelle faite par un majeur à un mineur de quinze ans ou à une personne se présentant comme telle en utilisant un moyen de communication électronique, prévu à l'article 227-22-1 du même code ;
- le délit de captation, d'enregistrement, de transmission, d'offre, de mise à disposition, de diffusion, d'importation ou d'exportation, d'acquisition ou de détention d'image ou de représentation pornographique d'un mineur, ainsi que le délit de consultation habituelle ou en contrepartie d'un paiement d'un service de communication au public en ligne mettant à disposition une telle image ou représentation, prévus à l'article 227-23 du même code ;
- le délit de fabrication, de transport, de diffusion ou de commerce de message violent ou pornographique susceptible d'être vu ou perçu par un mineur, prévus à l'article 227-24 du même code ;
- le délit d'incitation d'un mineur à se soumettre à une mutilation sexuelle ou à commettre cette mutilation, prévu à l'article 227-24-1 du même code ;
- les délits d'atteintes sexuelles et de tentatives d'atteinte sexuelle prévus aux articles 227-25 à 227-27-2 du même code ;
- le délit d'incitation à commettre un crime ou un délit à l'encontre d'un mineur, prévu à l'article 227-28-3 du même code ;
- le délit d'atteinte sexuelle sur un animal domestique, apprivoisé ou tenu en captivité prévu par l'article 521-1-1 du même code.

Source : commission des lois du Sénat.

Cette procédure particulière se caractérise notamment par :

- la **possibilité que soit prononcée une injonction de soins à l'encontre des condamnés**, lors de la condamnation ou postérieurement à celle-ci, avec le cas échéant un **traitement inhibiteur de libido**, et l'exigence d'une expertise médicale avant tout jugement au fond (article 706-47-1) ;

- l'**information écrite de l'administration, par le procureur de la République, de toute condamnation** (même non définitive) prononcée à l'encontre d'une personne qui exerce une **activité professionnelle ou sociale impliquant un contact habituel avec des mineurs et dont l'exercice est contrôlé** (article 706-47-4) ;

- l'existence de **mesures particulières de protection et d'accompagnement des mineurs victimes** : expertise médico-psychologique, désignation d'un administrateur *ad hoc* s'il apparaît que les représentants légaux du mineur n'assurent pas complètement la protection de ses intérêts, assistance obligatoire d'un avocat lorsque le mineur victime est entendu par le juge d'instruction, enregistrement audiovisuel de ses auditions, *etc.* ;

- l'**inscription des condamnés au Fijaisv**, dans les conditions et selon les modalités décrites ci-avant¹, avec notamment une inscription automatique pour les infractions punies de cinq ans d'emprisonnement ou commises sur un mineur sauf décision spécialement motivée du magistrat compétent, et une inscription facultative dans les autres cas (article 706-53-2 du code), qui s'accompagne de l'obligation de se soumettre à certaines mesures de sûreté, elles aussi déjà évoquées ci-dessus² (et prévues par l'article 706-53-5).

L'application de cette procédure ouvre également à l'autorité judiciaire la **possibilité de prononcer une mesure de rétention ou de surveillance de sûreté** définie aux articles 706-53-13 à 706-53-22 du code de procédure pénale. La rétention de sûreté (qui consiste « *dans le placement de la personne intéressée en centre socio-médico-judiciaire de sûreté dans lequel lui est proposée, de façon permanente, une prise en charge médicale, sociale et psychologique destinée à permettre la fin de cette mesure* », et constitue donc une **mesure privative de liberté s'étendant au-delà de l'exécution de la sanction pénale**) n'est encourue que par les personnes condamnées à une peine de réclusion criminelle d'au moins quinze ans pour les crimes, commis sur une victime mineure, d'assassinat ou de meurtre, de torture ou actes de barbarie, de viol, d'enlèvement ou de séquestration ou, sur une victime majeure, pour les mêmes crimes dès lors qu'ils sont aggravés et/ou commis en récidive ; dans tous les cas, elle ne peut être prononcée que lorsqu'« *il est établi, à l'issue d'un réexamen de [la] situation [des personnes condamnées] intervenant à la fin de l'exécution de leur peine, qu'elles présentent une particulière dangerosité caractérisée par une probabilité très élevée de récidive parce qu'elles souffrent d'un trouble grave de la personnalité* » (article 706-53-13). La **surveillance de sûreté** peut succéder à la rétention de sûreté lorsque celle-ci n'est pas prolongée ou lorsqu'il y est mis fin. Elle comporte des obligations identiques à celles qui sont

¹ Voir le commentaire de l'article 1^{er}.

² Idem.

applicables dans le cadre d'une surveillance judiciaire : elle peut donc, entre autres, donner lieu à une injonction de soins et à un placement sous surveillance électronique mobile.

Les auteurs du texte proposent, avec l'article 2, d'élargir la liste des infractions donnant lieu à l'application de la procédure du titre XIX du code de procédure pénale pour y inclure 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). Ces deux infractions sont lourdement réprimées : elles sont en effet punies 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) si elles sont commises sur un mineur de quinze ans.

Une telle extension permettrait, selon l'exposé des motifs, « *d'exploiter encore davantage les potentialités du Fijaisv, un outil qui a fait ses preuves dans la prévention des violences sexuelles sur mineurs* ».

2. La position de la commission

La commission a constaté que l'article 2 ne soulevait aucune objection juridique ; tout à l'inverse, l'ajout des deux délits précités à la liste des infractions sexuelles graves permettra de combler une lacune et rendra plus cohérent encore le périmètre du Fijaisv.

La commission a adopté l'article 2 **sans modification.**

Article 3

Contrôle de l'inscription au Fijaisv des personnels des entreprises de transport public de personnes

L'article 3 permet aux entreprises de transport public de personnes de vérifier les antécédents des personnes qu'ils emploient *via* l'application du dispositif de consultation indirecte du Fijaisv déjà en vigueur pour les maires et les présidents d'exécutifs locaux.

La commission a substantiellement remanié cet article pour mettre en place un véritable régime d'incapacité légale qui interdira aux personnes condamnées pour des infractions sexuelles, violentes ou terroristes graves ainsi qu'aux personnes inscrites au Fijaisv ou au Fijait d'exercer des activités dans le transport collectif de mineurs ou de majeurs vulnérables.

1. Le contrôle de l'inscription au Fijaisv de certains professionnels en contact avec les mineurs ou avec des majeurs vulnérables

Aux termes de l'article 706-53-7 du code de procédure pénale, **le Fijaisv est accessible à divers acteurs par l'intermédiaire d'un système de télécommunication sécurisé**. Il peut ainsi être consulté par :

- les **autorités judiciaires** ;
- les **officiers de police judiciaire**, dans le cadre des procédures relatives à des crimes d'atteinte volontaire à la vie, d'enlèvement ou de séquestration ou à l'une des infractions mentionnées à l'article 706-47 du code de procédure pénale (voir *supra*) ;
- les **agents des greffes pénitentiaires** spécialement habilités ;
- les **préfets et les personnels de certaines administrations de l'État**¹ pour les procédures de recrutement, d'affectation, d'autorisation, d'agrément ou d'habilitation dans certaines professions, ou pour le contrôle de leur exercice ; il s'agit des **activités ou professions impliquant un contact avec des mineurs ou avec des majeurs vulnérables** (la liste des professions tombant dans la seconde hypothèse est fixée par plusieurs décrets sectoriels en Conseil d'État²). Dans ce cas, le Fijaisv ne peut être interrogé qu'à partir de l'identité de la personne³.

Aux termes du dernier alinéa de l'article précité, **les maires et les présidents d'exécutifs locaux disposent d'un accès indirect au Fijaisv** : ils « *sont destinataires, par l'intermédiaire des préfets ou des administrations de l'État [...], des informations contenues dans le fichier* » pour les procédures de gestion des ressources humaines et le contrôle des activités et professions déjà citées, lorsque celles-ci sont placées sous leur responsabilité. Selon les indications recueillies par le rapporteur au cours de ses auditions, **cette consultation médiée repose sur un principe de « hit / no hit »**, dans lequel le demandeur est informé d'une éventuelle inscription au Fijaisv – sans, toutefois, que lui soient communiquées la nature des infractions commises ou des peines prononcées.

Ce système semble prendre une certaine ampleur et explique, selon les personnes entendues par le rapporteur, la **nette augmentation du nombre de consultations du Fijaisv depuis cinq ans** : selon le ministère

¹ La liste des administrations concernées est citée ci-avant.

² Il s'agit notamment des services aux personnes âgées, personnes handicapées, familles fragiles et personnes ayant besoin d'une aide personnelle à leur domicile ; des fédérations sportives, établissements dans lesquels sont pratiquées des activités physiques ou sportives, et des personnes chargées d'enseigner, d'animer ou d'encadrer une activité physique ou sportive ou d'entraîner ses pratiquants licenciés ; et des personnes exploitant, dirigeant, intervenant ou exerçant une activité au sein des établissements, services ou lieux de vie et d'accueil, bénévoles intervenant dans ces établissements, assistants maternels ou familiaux et majeurs et mineurs d'au moins 13 ans vivant à leur domicile, dans les champs de la protection de l'enfance et des modes d'accueil du jeune enfant.

³ Les autorités judiciaires et les officiers de police judiciaire peuvent, à l'inverse, interroger le fichier selon plusieurs critères : identité de la personne, adresses successives, nature des infractions commises.

de l'intérieur, « *La généralisation du contrôle d'honorabilité des personnes travaillant en lien avec les enfants (article L. 133-6 du code de l'action sociale et des familles dans sa version issue de la loi n° 2022-140 du 7 février 2022 relative à la protection des enfants), entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2022, a conduit à une forte croissance des demandes de consultations du FIJ AIS. Ce sont 157 729 consultations qui ont été réalisées par les préfetures en 2023 **représentant une hausse substantielle de 109,5 % par rapport à l'année 2022** (75 204 consultations en 2022) ».*

Le processus sera, à brève échéance, rendu plus fluide encore grâce à la **mise en œuvre de modalités simplifiées de contrôle de l'honorabilité** : la direction des affaires criminelles et des grâces a ainsi précisé au rapporteur qu'un décret du 28 juin 2024¹ permet de passer d'une consultation manuelle du fichier par les préfetures à la demande des élus locaux, au cas par cas, à « *un service de consultations massives et automatisées* » mis en expérimentation en septembre 2024.

La facilitation du contrôle des antécédents judiciaires dans le secteur de la protection de l'enfance et de l'accueil du jeune enfant

Selon la DLPAJ, un travail a été mené en interministériel pour aboutir au décret n° 2024-643 du 28 juin 2024 relatif au contrôle des antécédents judiciaires des personnes mentionnées à l'article L. 133-6 du code de l'action sociale et des familles intervenant auprès de mineurs ou demandant l'agrément prévu à l'article L. 421-3 du même code. Celui-ci précise les nouvelles modalités du contrôle des antécédents judiciaires dans les champs de la protection de l'enfance et des modes d'accueil du jeune enfant.

Le décret prévoit ainsi que la demande de contrôle sera effectuée à l'initiative de la personne souhaitant être embauchée ou intervenant à quelque titre que ce soit auprès de personnes mineures, via un portail national permettant de délivrer une attestation d'honorabilité.

Le président du conseil départemental sera l'autorité chargée de délivrer cette attestation. Les conseils départementaux seront aidés, dans l'exercice de cette mission, par une *task force* au niveau national placée auprès de la DGCS.

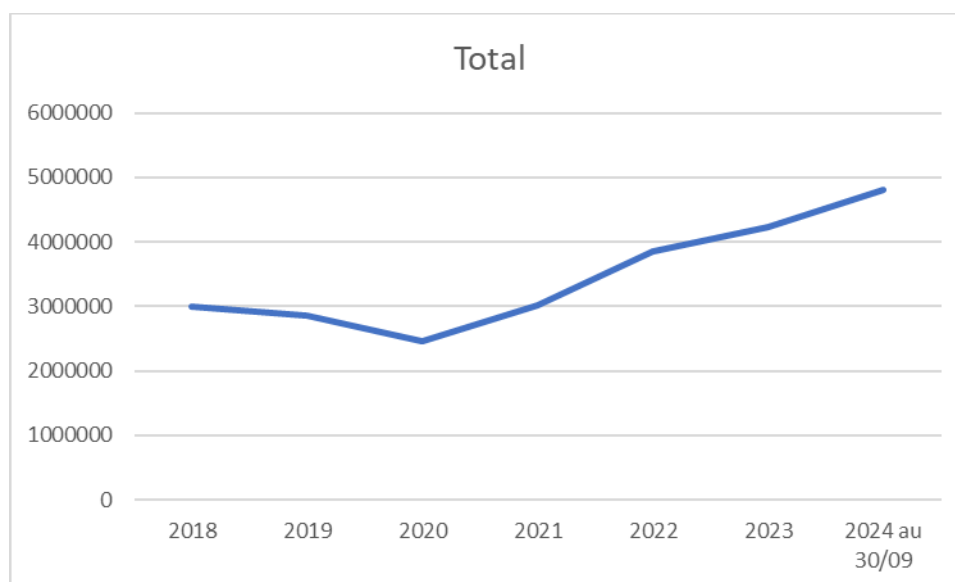
L'article 3 du décret précise que les modalités de déploiement du SI Honorabilité et l'entrée en vigueur des dispositions de l'article 1^{er} du décret sont prévues par un arrêté. Cet arrêté a été signé le 8 juillet 2024 (arrêté du 8 juillet 2024 fixant le calendrier de déploiement du système d'information mis en œuvre pour le contrôle des antécédents judiciaires dans le champ de l'accueil du jeune enfant et de la protection de l'enfance) et fixe le calendrier de déploiement et d'entrée en vigueur en trois vagues avec, à terme, une généralisation des nouvelles dispositions au deuxième trimestre 2025.

Source : DLPAJ.

¹ Décret n° 2024-643 du 28 juin 2024 relatif au contrôle des antécédents judiciaires des personnes mentionnées à l'article L. 133-6 du code de l'action sociale et des familles intervenant auprès de mineurs ou demandant l'agrément prévu à l'article L. 421-3 du même code.

Les chiffres communiqués par le ministère de la justice témoignent de cette évolution : alors qu'en 2021, environ 2,3 millions de consultations administratives pouvaient être recensées, **on en décomptait 3,5 millions en 2023 et 4,2 millions pour les neuf premiers mois de l'année 2024**, laissant présager un total de 5 millions de consultations en année pleine. Le contraste est plus saisissant encore si l'on compare ces statistiques avec des chiffres plus anciens. En effet, comme le relevait le rapport de la mission commune d'information du Sénat de 2019 sur la répression des infractions sexuelles sur mineurs, « [d]e son ouverture en 2005 jusqu'au 30 avril 2019, le FIJIAISV a été consulté à 6 803 922 reprises »¹, tous types de consultations confondus : en d'autres termes, **le fichier a été davantage consulté pendant les deux dernières années qu'il ne l'avait été pendant ses 14 premières années d'existence.**

Nombre de consultations du Fijaisv (par an), 2018-2024



Source : ministère de la justice.

Ces évolutions apportent une réponse aux défaillances mises au jour par le rapport sénatorial d'information de Bernard Bonne de juillet 2023 sur l'application des lois relatives à la protection de l'enfance², qui avait **tiré un bilan mitigé du dispositif en vigueur**. Le rapport déplorait notamment « que les contrôles des antécédents judiciaires ne soient pas encore effectifs en raison d'un système trop complexe et trop lent [...], à plus forte raison lorsque le recrutement se fait en urgence (professionnels intérimaires, contrat à durée déterminée - CDD) » ; cette situation découlait en particulier du fait que « tous les départements n'[avaient] pas contractualisé avec les représentants de l'État pour la mise en place d'un circuit d'obtention des informations du Fijaisv ». Comme en attestent les informations

¹ Rapport n° 529 (2018-2019), « Violences sexuelles sur mineurs en institutions : pouvoir confier ses enfants en toute sécurité » de Marie Mercier, Michelle Meunier et Dominique Vérien.

² Rapport n° 837 (2022-2023) établi au nom de la commission des affaires sociales du Sénat.

transmises par les ministères de l'intérieur et de la justice, **ce problème semble être en voie de résolution, notamment grâce à l'extension récente de la liste, traditionnellement limitée aux seules préfetures, des administrations de l'État autorisées à mettre en œuvre le système de consultation médiée des fichiers.**

Au-delà de ces difficultés logistiques, des régimes juridiques différenciés demeurent. En effet, **la consultation indirecte du Fijaisv par les acteurs locaux n'est pas adossée à une incapacité de principe des inscrits au fichier, sauf exceptions sectorielles explicitement prévues par la loi. En d'autres termes, hors des cas où le législateur a interdit aux personnes inscrites au Fijaisv d'exercer certaines professions ou de se livrer à certaines activités, l'information dont les maires et les présidents d'exécutifs locaux sont destinataires ne leur impose pas de renoncer à recruter ou à maintenir en poste auprès de mineurs ou de majeurs vulnérables une personne dont il leur aurait été indiqué qu'elle apparaît sur le fichier.**

Ce principe est tempéré par deux éléments :

- d'une part, la commission des infractions qui conduisent à une inscription au Fijaisv donne à la juridiction de jugement la possibilité de prononcer une **peine complémentaire d'interdiction d'exercer une activité professionnelle ou bénévole impliquant un contact habituel avec les mineurs.** Tel est notamment le cas des hypothèses d'atteinte volontaire à l'intégrité de la personne, d'atteinte à l'intégrité de la personne résultant d'une intoxication volontaire, de proxénétisme et de recours à la prostitution, de trafic de stupéfiants ou d'atteinte aux mineurs et à la famille, mais surtout **en cas de viol, d'inceste et d'agression sexuelle** : dans ce dernier cas, et **lorsque l'infraction est commise sur un mineur**, l'article 222-48-4 du code pénal prévoit que **la peine complémentaire est forcément prononcée à titre définitif**, sauf décision spécialement motivée de la juridiction, de même que pour les autres infractions sexuelles commises sur les mineurs (corruption de mineur, détention ou transmission de contenus pédo-criminels...);

- d'autre part, comme on l'a déjà relevé, **des interdictions sectorielles ont été prévues par le législateur afin de mettre en place, pour certaines activités et professions, un régime d'inaptitude en cas de condamnation¹ pour certaines infractions donnant lieu à une inscription au Fijaisv (ou figurant au bulletin B2 du casier judiciaire²), ce qui emporte un accès indirect à ce fichier.**

¹ Il s'agit ici des condamnations définitives, ce qui constitue une différence notable avec le Fijaisv qui, comme on l'a vu, comporte des informations relatives à des condamnations non encore définitives et à des mises en examen.

² Sa transmission est prévue par l'article 776 du code de procédure pénale pour les « administrations et personnes morales [... et les] administrations ou organismes chargés par la loi ou le règlement du contrôle de l'exercice d'une activité professionnelle ou sociale lorsque cet exercice fait l'objet de restrictions expressément fondées sur l'existence de condamnations pénales ou de sanctions disciplinaires » ; ce même article dispose que « Les dirigeants de personnes morales de droit public ou privé exerçant auprès des mineurs une activité culturelle, éducative ou sociale au sens de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles peuvent obtenir la délivrance du bulletin n° 2 du casier judiciaire, pour les seules nécessités liées au recrutement d'une personne, lorsque ce bulletin ne porte la mention d'aucune condamnation ».

Là encore, la consultation est fondée sur un fonctionnement en « hit / no hit » ; elle s'effectue au moyen de systèmes d'information dédiés, souvent regroupés sous l'appellation générique « SI honorabilité ».

Sont soumises à de telles interdictions les **personnes qui enseignent, animent ou encadrent une activité physique ou sportive**, ou qui entraînent ses pratiquants (article L. 212-9 du code du sport), celles qui exploitent un établissement dans lequel sont pratiquées des activités physiques ou sportives (article L. 322-1 du même code), ainsi que **celles qui interviennent à quelque titre que ce soit¹ dans les établissements, services ou lieux de vie et d'accueil régis par le code de l'action sociale et de la famille** (c'est-à-dire les établissements médico-sociaux, les accueils collectifs de mineurs et de majeurs, les pouponnières, les hébergements de personnes âgées, les centres pour handicapés adultes, les centres d'hébergement et de réinsertion sociale, les centres d'accueil pour demandeurs d'asile, les centres provisoires d'hébergement, *etc.*), les services accueillant des enfants de moins de six ans, dans les services à la personne portant sur la garde d'enfants ou l'assistance aux personnes vulnérables à domicile². Dans ce second cas, le contrôle intervient « *avant l'exercice des fonctions de la personne et à intervalles réguliers lors de leur exercice* »³.

On rappellera que, dans le secteur médico-social, l'article L. 133-6 du code de l'action sociale et des familles **permet au responsable de l'établissement de suspendre la personne qui, bien qu'inscrite au Fijavis, n'a pas fait l'objet d'une condamnation définitive génératrice d'une inaptitude professionnelle** dès lors que le motif d'inscription au fichier (condamnation non-définitive ou mise en examen) est de nature à créer des « *risques pour la santé ou la sécurité des mineurs ou des majeurs en situation de vulnérabilité avec lesquels elle est en contact* ». Le même article permet de mettre fin au contrat ou aux fonctions de la personne en cas d'incapacité légale avérée.

¹ Le code de l'action sociale et des familles (article L. 133-6) vise toute personne appelée à « exploiter [ou] diriger l'un des établissements, services ou lieux de vie et d'accueil [...], y intervenir ou y exercer une fonction permanente ou occasionnelle, à quelque titre que ce soit, y compris bénévole » ainsi qu'à « exercer une activité ayant le même objet en qualité de salarié employé par un particulier employeur ».

² Cette liste a été élargie par la loi n° 2024-317 du 8 avril 2024 portant mesures pour bâtir la société du bien vieillir et de l'autonomie, qui a par ailleurs ouvert une possibilité de consultation du Fijavis pour les activités et professions en contact avec des personnes majeures vulnérables et donné une base légale à un nouveau « SI honorabilité » pour le secteur de l'action sociale. Ce même texte a permis aux personnes bénéficiant de la consultation « médiée » du Fijavis de faire appel à des administrations de l'État dont la liste est définie par décret en Conseil d'État (et non plus aux seules préfectures), permettant à la direction générale de la cohésion sociale de procéder, pour le compte des présidents des conseils départementaux, à des vérifications dans le secteur médico-social.

³ Article L. 133-6 du code de l'action sociale et des familles.

La liste des infractions donnant lieu à une incapacité d'exercice au titre du code de l'action sociale et des familles

Aux termes de l'article L. 133-6 du code de l'action sociale et des familles, sont soumises à une interdiction d'exercice les personnes condamnées définitivement pour un crime ou pour l'un des délits suivants :

- atteintes volontaires à la vie de la personne ;
- atteintes volontaires à l'intégrité physique ou psychique de la personne (y compris, donc, le viol, les agressions sexuelles, le harcèlement ou le trafic de stupéfiants) ;
- mise en danger et atteintes à la liberté ou à la dignité de la personne ;
- recel de contenus pédo-criminels ;
- appropriations frauduleuses ;
- destructions, dégradations et détériorations dangereuses pour les personnes ;
- atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation ;
- terrorisme.

L'incapacité s'applique également en cas de condamnation définitive à une peine supérieure à deux mois d'emprisonnement sans sursis pour les délits d'atteinte involontaire à la vie ou à l'intégrité de la personne, de recel et d'infractions voisines, de corruption passive et de trafic d'influence commis par des personnes exerçant une fonction publique, de soustraction ou de détournement de biens, de corruption active et de trafic d'influence commis par les particuliers, d'entrave à l'exercice de la justice, de faux et de provocation à l'usage illicite de stupéfiants.

Le périmètre de ces interdictions individuelles ou sectorielles est d'ores et déjà particulièrement - et légitimement - vaste. S'y ajoute la procédure d'information, d'initiative (article 11-2 du code de procédure pénale) ou obligatoire (article 706-47-4), de l'administration par le parquet en cas de commission de certaines infractions. L'information obligatoire a une portée large : elle s'applique en effet aux condamnations, même non définitives, pour toute infraction susceptible de donner lieu à l'inscription au Fijaisv dès lors que celle-ci a été « *prononcée à l'encontre d'une personne dont il a été établi au cours de l'enquête ou de l'instruction qu'elle exerce une activité professionnelle ou sociale impliquant un contact habituel avec des mineurs et dont l'exercice est contrôlé, directement ou indirectement, par l'administration* »¹.

En dépit de cet arsenal déjà relativement complet, **certaines professions pourtant sensibles restent exclues du régime d'incapacité fondée sur une condamnation pénale** (et celles-ci, *a fortiori*, ne disposent pas d'un accès indirect au Fijaisv) : tel est notamment le cas des conducteurs de transports collectifs de mineurs ou de majeurs vulnérables.

¹ Article 706-47-4 précité.

C'est dans ce contexte que les auteurs de la proposition de loi souhaitent rendre les « *entreprises de transport public de personnes* » destinataires des informations contenues dans le Fijaisv, dans les mêmes conditions que les élus locaux (donc avec un accès indirect au fichier et une consultation seulement fondée sur l'identité de la personne) ; sur ce point, le texte reprend l'article 18 *bis* de la proposition de loi relative au renforcement de la sûreté dans les transports, adoptée par le Sénat le 13 février 2024.

2. La position de la commission : aller au bout de la logique de protection des usagers et opter pour une véritable incapacité légale

Légitime dans son principe, le dispositif proposé à l'article 3 soulève plusieurs **difficultés juridiques et opérationnelles**.

Sur le plan juridique, le renvoi aux « *entreprises de transport public de personnes* » constitue, comme l'a indiqué la DACG au questionnaire du rapporteur, « *une extension particulièrement large des accès aux données sensibles contenues dans le FIJAIS et dont la divulgation est susceptible de préjudicier au respect de la vie privée et de la présomption d'innocence, dès lors que ce fichier comprend les condamnations définitives mais également les condamnations non définitives, réhabilitées, amnistiées ainsi que les mises en examen* ». **La notion couvre en effet des entreprises privées dont le nombre est conséquent** et qui, bien qu'elles assurent un service public pour le compte de l'État ou des collectivités territoriales, ne sauraient (sous peine de remettre en cause l'équilibre sur lequel repose la législation actuelle, qui régule les accès au Fijaisv selon une logique proche du « besoin d'en connaître ») être placées au même niveau que les maires ou les présidents d'exécutifs locaux dans la consultation d'informations éminemment sensibles. **Une telle évolution serait, en outre, potentiellement contraire aux principes fixés par le Règlement général sur la protection des données (RGPD)** – celui-ci impose un niveau élevé de protection des « *données relatives à des condamnations pénales et à des infractions, ou encore à des mesures de sûreté connexes* » et une limitation étroite des accès à celles-ci (paragraphe 75), et qui prohibe tout traitement par des responsables ou des sous-traitants établis hors de l'Union européenne (paragraphe 80) – **et à la Constitution** – étant rappelé que le Conseil constitutionnel n'a admis la possibilité d'un accès administratif au Fijaisv qu'au vu des limitations strictes dont il était assorti¹ : au vu de ses décisions successives et de leurs commentaires, il est plausible qu'il jugerait contraire à la Constitution toute forme de consultation, même indirecte, accordée à un acteur privé.

¹ *Décision précitée n° 2004-492 DC du 2 mars 2004. Son commentaire souligne qu'« aucune norme constitutionnelle ne s'oppose par principe à l'utilisation à des fins administratives de données nominatives recueillies dans le cadre d'activités de police judiciaire. Il est vrai que cette utilisation méconnaîtrait les exigences résultant des articles 2, 4, 9 et 16 de la Déclaration de 1789 si, par son caractère excessif, elle portait atteinte aux droits ou aux intérêts légitimes des personnes concernées » ; le Conseil laisse entendre qu'il serait contraire à la Constitution que « le contenu du fichier [soit] rendu accessible au public », et plus généralement qu'une extension des accès serait attentatoire à la vie privée des inscrits.*

Plus encore, **un simple accès aux informations contenues dans le Fijaisv sous la forme d'une consultation médiée du fichier ne répond pas, en pratique, à l'objectif poursuivi par les auteurs¹** : à supposer qu'un employeur apprenne par ce biais qu'un de ses salariés, pourtant en contact avec des mineurs ou des majeurs vulnérables, est inscrit au Fijaisv, il ne serait en l'état du texte tenu d'en tirer aucune conséquence et **ne disposerait pas, dans le silence de la loi, de la possibilité de suspendre ou de licencier le salarié en question.**

C'est pourquoi, sur le modèle des incapacités légales prévues en matière médico-sociale par l'article L. 133-6 du code de l'action sociale et des familles, la commission a adopté un amendement du rapporteur (**amendement COM-11**) instaurant une **véritable incapacité légale d'exercice dans le secteur du transport public de mineurs ou de majeurs vulnérables** à l'encontre de toutes les personnes définitivement condamnées pour des infractions violentes ou sexuelles (donc celles qui donnent lieu à la mise en œuvre du régime spécifique du titre XIX du code de procédure pénale, en application de l'article 706-47 du même code) ainsi que pour une infraction à caractère terroriste. De même que dans le secteur médico-social, **une suspension pourrait également être mise en œuvre par l'employeur** en cas de condamnation non définitive ou de mise en examen mentionnée au Fijaisv, dès lors que le maintien en fonction crée un risque pour la sécurité ou la santé des usagers.

En pratique, et afin de ne pas remettre en cause le principe d'une régulation des accès au Fijaisv, l'incapacité serait garantie par le contrôle, avant toute entrée en fonction puis chaque année au cours de l'exercice des fonctions, du bulletin n° 2 du casier judiciaire et d'une attestation de non-inscription au Fijaisv ou au Fijait – ces documents n'étant pas transmis directement à l'employeur, mais **demandés par le responsable de la collectivité territoriale en charge de l'organisation et du fonctionnement du service de transport** (maire, président d'intercommunalité, président de conseil départemental ou régional) **à la préfecture puis envoyés à la personne faisant l'objet du contrôle** afin qu'elle les remette à son employeur.

Ce système équilibré permettra non seulement de mieux atteindre l'objectif poursuivi par les auteurs, mais aussi d'éviter toute contrariété avec des normes européennes ou constitutionnelles.

La commission a adopté l'article 3 ainsi rédigé.

¹ Pour mémoire, faute d'une loi particulière, s'applique l'article 10 de la loi dite « informatique et libertés » du 6 janvier 1978, qui – comme l'a rappelé la Cnil dans une délibération de 2007 – « dispose qu'aucune décision produisant des effets juridiques à l'égard d'une personne ne peut être prise sur le seul fondement d'un traitement automatisé de données destiné à définir le profil de l'intéressé ou à évaluer certains aspects de sa personnalité ».

Article 4 (nouveau)

Possibilité de prolongation de la rétention d'un étranger condamné à une interdiction du territoire en cas d'infraction sexuelle ou violente grave

Inséré par la commission à l'initiative du rapporteur, l'article 4 permet, sur le modèle des dispositions existantes en matière de terrorisme, de prolonger jusqu'à 180, voire 210 jours la rétention d'un étranger condamné à une interdiction du territoire pour une infraction sexuelle ou violente grave.

L'article L. 742-6 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda) permet de **prolonger jusqu'à 180 jours**, sur décision du magistrat compétent du siège du tribunal judiciaire, **la rétention d'un étranger dès lors que plusieurs conditions cumulatives sont réunies** :

- la rétention doit résulter d'une condamnation à une peine d'interdiction du territoire prononcée « *pour des actes de terrorisme prévus par le titre II du livre IV du code pénal* » ou d'une expulsion « *édictee pour un comportement lié à des activités à caractère terroriste pénalement constatées* » ;

- **l'éloignement de l'étranger doit constituer une « perspective raisonnable »** ;

- **l'assignation à résidence** doit ne pas être suffisante pour assurer le contrôle de la personne concernée.

Dans les mêmes conditions, et « *à titre exceptionnel* », la rétention peut être à nouveau prolongée par un magistrat jusqu'à 210 jours (article L. 742-7).

Il apparaît paradoxal qu'une telle prolongation, pourtant étroitement encadrée et soumise à la décision d'un magistrat du siège, soit applicable en matière de terrorisme mais non dans le cas où la peine d'interdiction du territoire a été prononcée par la juridiction de jugement dans le cadre d'une condamnation pour une infraction sexuelle ou violente grave - alors même que **le taux de récidive de ces infractions est important, faisant de toute remise en liberté un facteur de risque pour la population.**

C'est pourquoi, adoptant un amendement du rapporteur, la commission des lois a prévu **que les étrangers interdits du territoire français après avoir commis l'une des infractions prévues à l'article 706-47 du code de procédure pénale¹ pourront être maintenus en rétention jusqu'à 180, voire 210 jours (amendement COM-13).**

La commission a adopté l'article 4 ainsi rédigé.

¹ La liste de ces infractions est détaillée supra.

Article 5 (nouveau)
Application outre-mer

Inséré par la commission à l'initiative du rapporteur, l'article 5 rend les innovations permises par la présente proposition de loi applicables en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna ainsi que, pour ce qui concerne le droit des étrangers, à Saint-Martin et à Saint-Barthélemy.

Conformément à l'article 74 de la Constitution, la Polynésie française, les îles Wallis-et-Futuna, la Nouvelle-Calédonie et les Terres australes et antarctiques françaises sont régies par le principe de spécialité législative : la loi n'y est applicable que si le législateur le prévoit par une mention expresse, qui résulte en matière pénale de l'article 804 du code de procédure pénale et, pour les mineurs, des articles L. 721-1, L. 722-1 et L. 723-1 du code de la justice pénale des mineurs.

Une coordination s'impose également, pour garantir l'application du nouvel article 4 du texte, dans plusieurs articles du code de de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Aussi la commission a-t-elle, à l'initiative du rapporteur, adopté un **amendement procédant aux modifications requises pour assurer la mise en œuvre dans les outre-mer du fonctionnement rénové du Fijaisv et du Fijait (amendement COM-9 rect.)**.

La commission a adopté l'article 5 **ainsi rédigé**.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 30 OCTOBRE 2024

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Mes chers collègues, la proposition de loi de notre collègue Marie Mercier a de nombreux mérites, notamment celui de nous permettre d'exercer une forme de « droit de suite » sur des dispositions qui, adoptées par le Sénat au cours de l'année 2024 pour garantir la surveillance des personnes condamnées pour des infractions graves – sexuelles, violentes ou terroristes –, n'ont pas pu prospérer faute d'avoir été soumises à l'Assemblée nationale.

Mme Marie Mercier, auteur de la proposition de loi. – Chers collègues, vous avez sans doute été surpris par ce texte qui ne compte que trois articles et semble mêler des sujets divers, dont le changement de nom et les chauffeurs de bus. Le point commun est le fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (Fijaisv), qui ne peut être consulté que dans des conditions strictes.

L'inscription au Fijais est un sujet extrêmement sérieux, puisque la personne concernée est soumise à des obligations et doit régulièrement aller « pointer » dans sa commune de résidence. Elle peut s'annuler, mais uniquement au bout de trente ans dans les cas les plus graves.

L'article 1^{er} a trait au changement de nom, une demande qui peut se comprendre pour les personnes ayant un patronyme qui prête à la moquerie ou qui ont subi un viol pendant leur enfance. Dans sa sagesse, le Sénat avait rejeté la proposition de loi relative au choix du nom issu de la filiation, car la procédure prévue semblait trop rapide et dépourvue de mécanismes de contrôle. Nous avons eu de l'intuition puisque Francis Évrard, pédocriminel récidiviste, a changé de nom en prison, rendant son inscription au Fijaisv obsolète. C'est pour tenir compte de tels cas que Marc-Philippe Daubresse avait introduit, à l'occasion d'un texte récemment examiné par le Sénat, des mesures spécifiques pour le contrôle des changements de nom des inscrits au Fijaisv et au fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions terroristes (Fijait), mais qui n'a pas pu prospérer. Nous demandons donc que le changement de nom d'un condamné en prison déclenche un avertissement : la démarche semble évidente, mais il convient de corriger cet élément.

L'article 2 vise à intégrer deux délits, à savoir le délit d'incitation d'un mineur par un moyen de communication électronique à commettre tout acte de nature sexuelle, soit sur lui-même, soit sur ou avec un tiers, à la liste des infractions qui peuvent aboutir à une inscription au Fijaisv ; il en va de même lorsqu'il s'agit de la diffusion de ces images.

L'article 3, enfin, pourrait être dénommé « amendement Émile Louis », du nom de ce sinistre individu qui a violé et assassiné sept jeunes filles dans les années 1970, ce chauffeur de bus n'ayant été condamné que bien plus tard. Les pédocriminels visent en effet les domaines impliquant des enfants, qu'il s'agisse de l'éducation, du sport ou des transports. Les opérateurs de transports publics m'ont alertée à ce sujet, un cas très récent étant survenu en Saône-et-Loire il y a à peine de mois, un chauffeur intérimaire ayant commis des attouchements sur des enfants.

S'il est normal que l'opérateur n'ait pas accès au Fijaisv – imaginez les dérives que cela entraînerait –, le cadre légal doit néanmoins être adapté. Il vous est donc proposé de donner à un transporteur public la capacité de savoir si un candidat au recrutement est inscrit au Fijaisv, ce qui pourrait être fait *via* la préfecture ou le ministère, à l'instar de ce qui est mis en œuvre pour les éducateurs sportifs et les accompagnants.

Voilà en substance le contenu de cette proposition de loi, qui a pour objet d'améliorer et d'encourager la surveillance, afin de renforcer le bouclier déployé pour protéger nos enfants des prédateurs.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Avant d'entrer dans le détail, je souhaiterais rappeler quelques éléments sur les fichiers.

Le Fijaisv a été créé en 2004 et le Fijait en 2015, recensant donc les auteurs d'infractions d'une particulière gravité et pour lesquelles le taux de récurrence est assez élevé.

Le Fijaisv et le Fijait sont placés sous la responsabilité du ministère de la justice ; ce statut est logique, attendu que ce sont des actions de l'autorité judiciaire, c'est-à-dire des condamnations ou, plus rarement, des mises en examen qui déclenchent l'inscription sur ces fichiers.

Si le périmètre du Fijait se comprend aisément, puisqu'il couvre toutes les infractions terroristes – y compris l'apologie du terrorisme –, celui du Fijaisv est plus byzantin, car il s'est enrichi avec le temps. Il concerne aujourd'hui un grand nombre d'infractions principalement sexuelles, mais également des infractions violentes commises sur des mineurs : meurtres ou assassinats, traite des êtres humains ou incitation à commettre un crime ou un délit.

Ce périmètre vaste explique que le nombre d'inscrits au Fijaisv soit considérable : au 30 septembre 2024, on dénombrait 111 000 inscrits. À titre de comparaison, à la même date, moins de 1 900 personnes étaient inscrites au Fijait.

Les règles d'inscription varient d'un fichier à l'autre. Pour le Fijait, l'inscription est de plein droit en cas de condamnation, sauf décision contraire de la juridiction de jugement ; pour le Fijaisv, en revanche, cohabitent un régime d'inscription de plein droit pour les crimes et pour les délits punis

d'une peine d'emprisonnement de cinq ans ou plus, ainsi que pour toutes les infractions commises sur des mineurs, et un régime d'inscription sur décision expresse de la juridiction de jugement dans les autres cas.

Qu'il s'agisse du Fijaisv ou du Fijait, les inscrits se voient imposer des obligations qui ont la nature de mesures de sûreté et qui doivent être respectées sous peine de sanctions pénales pendant toute la durée de l'inscription, soit un maximum de trente ans pour le Fijais et de vingt ans pour le Fijait. Ces obligations consistent en un « pointage » régulier au commissariat ou à la brigade de gendarmerie pour confirmer son adresse – au moins une fois par an et au plus une fois par mois pour le Fijaisv, et tous les trois mois pour le Fijait –, ainsi qu'en l'obligation de déclarer d'éventuels changements d'adresse. S'y ajoute, mais seulement pour le Fijait, l'obligation de déclarer ses déplacements à l'étranger avec un délai de prévenance minimal de quinze jours.

Enfin, 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 et, pour certaines investigations, par les officiers de police judiciaire. Les préfets et certaines administrations de l'État peuvent également accéder au Fijaisv et au Fijait, mais de manière limitée – seulement à partir des noms des personnes – et aux seules fins de sécuriser les décisions de recrutement, d'affectation, d'autorisation, d'agrément ou d'habilitation. Ils peuvent d'ailleurs consulter le Fijaisv ou le Fijait pour le compte des collectivités territoriales.

Cet accès sert de support aux procédures de contrôle de l'honorabilité dans le sport et dans le secteur médico-social, sachant que, dans ces domaines, une incapacité légale d'exercice frappe les condamnés pour certaines infractions et les inscrits au Fijaisv.

Les modalités d'accès et de consultation de ces deux fichiers sont particulièrement importantes pour notre débat, car elles sont une condition *sine qua non* de leur conformité à la Constitution. Le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de souligner que de tels fichiers devaient garantir une conciliation entre, d'une part, la sauvegarde de l'ordre public et la recherche des auteurs d'infractions et, d'autre part, le respect de la vie privée et des autres droits et libertés constitutionnellement protégés. Il veille en particulier à ce que les modalités de consultation du Fijaisv et du Fijait ne portent pas atteinte à la confidentialité des informations qui y sont enregistrées, et il se montre scrupuleux quant aux accès « administratifs », dont il exige qu'ils soient assortis de « restrictions et prescriptions » particulières.

Ces rappels étant faits, que prévoit la proposition de loi qui est soumise à notre examen aujourd'hui ?

Son article 1^{er} reprend l'article 15 *bis* de la proposition de loi instituant des mesures judiciaires de sûreté applicables aux condamnés terroristes et renforçant la lutte antiterroriste de François-Noël Buffet que le Sénat avait

adoptée en janvier 2024, et qui visait à faire face aux « effets de bord » de la nouvelle procédure simplifiée de changement de nom créée par la loi Vignal en 2022. Par la voix du rapporteur d'alors, Marie Mercier, le Sénat avait alerté quant aux risques soulevés par un changement de nom simplifié et sans aucun contrôle, ouvrant la voie à des changements de nom pour des motifs peu honorables, comme, par exemple, changer d'identité après avoir commis des infractions et été inscrit au fichier.

Il faut donc que l'État puisse être alerté d'une façon ou d'une autre lorsque ces personnes veulent changer de nom. C'est ce que prévoit le paragraphe I de l'article 1^{er} en confiant à l'officier de l'état civil le soin de saisir le procureur de la République aux fins d'opposition au changement de nom ou de prénom s'il apparaît que ce changement est de nature à créer un risque pour l'ordre public en raison de la condamnation du demandeur pour une infraction dont la liste est renvoyée à un décret en Conseil d'État. Le paragraphe II de l'article 1^{er} viendrait, quant à lui, ajouter une nouvelle mesure de sûreté pour les inscrits qui les obligerait à déclarer leurs changements de nom ou de prénom.

Je vous propose plusieurs modifications.

Tout d'abord, il convient de faire en sorte que les officiers de l'état civil aient connaissance des éléments qui leur permettront d'apprécier l'existence d'un risque pour l'ordre public, et donc de savoir quand ils doivent saisir le procureur de la République. Or, ces officiers n'ont accès ni au casier judiciaire ni au Fijaisv ou au Fijait. Je vous propose donc que les demandeurs joignent à leur dossier le bulletin n° 2 de leur casier et un document faisant état de leur inscription, ou non, sur l'un de ces fichiers.

Ensuite, le renvoi à un décret en Conseil d'État pour la liste des condamnations qui doivent conduire à une saisine du procureur créerait le risque d'une incompétence négative du législateur. Je vous propose donc de fixer dans la loi les infractions qui doivent donner lieu à une telle saisine, en visant les infractions terroristes et les infractions sexuelles et violentes graves, et de prévoir une saisine du parquet pour tous les demandeurs inscrits au Fijaisv ou au Fijait. Je rappelle à cet égard que la saisine du procureur ne vaudra pas opposition au changement de nom ou de prénom : le parquet étudiera chaque dossier et se décidera au cas par cas, et des recours seront offerts aux demandeurs qui se verraient opposer un refus.

S'agissant de l'obligation de déclarer un changement de nom ou de prénom pour les inscrits au Fijaisv et au Fijait, il convient d'apporter des précisions qui permettront, en cas de manquement, d'appliquer les sanctions pénales encourues : un délai de quinze jours me paraît opportun. Je vous proposerai aussi d'introduire, pour des inscrits au Fijaisv particulièrement dangereux et sur décision expresse de la juridiction de jugement,

une obligation de déclarer d'éventuels déplacements à l'étranger – ce ne sera pas une nouveauté, puisque les inscrits au Fijaisv sont déjà soumis à une telle obligation.

Je ne solliciterai aucune modification de l'article 2, qui vise à ajouter, dans le périmètre du Fijaisv, de nouveaux délits à la liste des infractions donnant lieu à l'application d'une procédure spécifique aux infractions sexuelles ou commises sur les mineurs. Il s'agit du délit d'incitation d'un mineur par un moyen de communication électronique, à commettre tout acte de nature sexuelle, soit sur lui-même, soit sur ou avec un tiers ; et de la sollicitation d'images pornographiques auprès d'un mineur.

Enfin, l'article 3 prévoit d'ouvrir un accès au Fijaisv aux opérateurs de transports publics, afin d'éviter que des individus dangereux ne soient chargés de conduire les véhicules transportant des enfants ou des adultes vulnérables. C'est une réécriture globale de cet article que je vous propose, tout en conservant son esprit : il s'agit de créer une nouvelle incapacité légale qui interdirait à des personnes condamnées pour ces infractions d'exercer des professions qui les mettent en contact avec des mineurs ou des majeurs vulnérables.

Je vous propose plusieurs amendements portant articles additionnels. Outre un amendement sur l'application du texte outre-mer, il est proposé de reprendre une disposition adoptée dans le cadre de la loi antiterroriste précitée, à savoir une obligation d'information des responsables académiques en cas de condamnation ou de mise en examen pour des infractions terroristes.

Toujours dans le cadre d'un alignement des régimes des deux fichiers, il importe d'appliquer aux infractions sexuelles un dispositif qui existe déjà pour le terrorisme, à savoir la prolongation de la rétention administrative des étrangers condamnés à une peine d'interdiction du territoire. Ce mécanisme, assorti de garanties fortes, permettra à un magistrat du siège de prolonger jusqu'à 180 jours, voire 210 jours, la rétention d'un étranger qui doit être reconduit à la frontière après avoir commis une infraction sexuelle ou violente grave.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Merci au rapporteur et à Marie Mercier pour cette proposition de loi. La démarche est intéressante, mais pose question sur le cas d'une personne ayant purgé sa peine et pour qui le changement de nom pourrait se justifier à des fins de réinsertion. La législation a été modifiée récemment dans le domaine du changement de nom, mais son impact n'a pas été évalué.

Outre les aspects techniques relatifs à l'inscription et à l'accès aux deux fichiers, je souhaite souligner que ces derniers rassemblent des dizaines de milliers de noms et ne s'arrêtent pas aux seules personnes condamnées, puisqu'ils englobent également celles qui sont mises en examen. Or, contrairement à ce qui écrit dans les textes, le parquet ne procède à aucun nettoyage des fichiers en cas de non-lieu, par manque de temps. En cas de mise

en cause dans une affaire qui aboutirait à un non-lieu, la personne serait donc inscrite pendant les durées prévues pour le Fijaisv ou le Fijait. Soyons donc très vigilants quand nous manions des idées qui semblent relever du bon sens.

Concernant les acteurs concernés par l'élargissement de l'accès - indirect - aux fichiers, il va falloir fixer une liste précise, car nous pourrions fort bien ajouter aux transporteurs les associations, les baby-sitters, *etc.* En outre, comment obtient-on une attestation prouvant que l'on n'est inscrit ni au Fijaisv ni au Fijait, par exemple pour postuler à la RATP ?

Il me paraît surprenant, par ailleurs, de confier à l'officier de l'état civil la charge d'évaluer la menace à l'ordre public.

Enfin, j'attire votre attention sur ma demande visant à obtenir le périmètre indicatif de l'article 45 sous format papier avant l'examen des amendements, afin de m'assurer de l'absence de cavaliers législatifs. L'un de ces amendements, en particulier, pourrait introduire ou préfigurer le futur projet de loi portant sur l'immigration, alors qu'il est question du changement de nom.

Notre groupe est donc plutôt favorable à ce texte, mais pourrait y être franchement défavorable en fonction de son évolution.

Mme Olivia Richard. - Je remercie Marie Mercier pour ce texte, qui permet d'ouvrir un débat précieux, ainsi que le rapporteur pour sa bienveillance dans l'examen des amendements que j'ai déposés après des échanges avec l'Office mineurs (Ofmin), qui est chargé de la lutte contre la cyberpédocriminalité.

Cet organisme nous a alertés sur différentes difficultés, notamment au regard du caractère international de la pédocriminalité. Ces criminels peuvent en effet franchir facilement des frontières pour aller dans des pays où la pédocriminalité n'est pas un motif d'incrimination pénale, d'où des difficultés à faire condamner en France des individus déjà condamnés par un juge français, notamment à une peine complémentaire d'interdiction d'approcher des mineurs. Afin de faire respecter cette interdiction, même à l'étranger, un ajustement législatif est nécessaire.

Compte tenu de la facilité des déplacements à l'étranger, il ne serait pas idiot de demander à un individu condamné pour des affaires sérieuses de signaler un départ à l'étranger avant qu'il ne le fasse, car cela permettrait - c'est l'objet du texte - de le suivre.

Enfin, des associations amenées à avoir des contacts réguliers avec les mineurs doivent pouvoir vérifier le statut des personnes qu'elles recrutent. Plus largement, la question de la prévention de la récidive en matière de pédocriminalité est posée.

M. Hussein Bourgi. - Je voudrais insister sur un point qui me paraît gênant, à savoir l'impossibilité qui résulterait de la proposition de loi pour des personnes d'origine étrangère de changer de nom patronymique. Au cours de

ma vie associative, j'ai pu accompagner des femmes prostituées et les tirer des griffes de la mafia qui sévissait en Albanie, en Serbie et au Monténégro, ou des filières mafieuses d'Afrique subsaharienne qui faisaient miroiter aux femmes un emploi d'aide à domicile, alors qu'elles se retrouvaient ensuite dans la rue.

Grâce à l'acharnement de nombreuses associations telles que l'Amicale du Nid, nous sommes parvenus à « extraire » ces femmes, à qui on avait parfois confisqué leur passeport, avant de les mettre à l'abri. Pour échapper aux mafias, il fallait impérativement que ces femmes puissent se reconstruire et donc changer de nom patronymique, afin de pouvoir ensuite se réinsérer en dehors des réseaux criminels. Il ne faudrait donc pas que la volonté de protéger les uns – à laquelle je souscris de toutes mes forces – vienne amoindrir la protection des autres.

M. Marc-Philippe Daubresse. – Je rappelle que nous avons examiné en janvier dernier une proposition de loi de notre ancien président François-Noël Buffet instituant des mesures judiciaires de sûreté applicables aux condamnés terroristes et renforçant la lutte antiterroriste, texte qui tâchait de combler les points aveugles de la législation s'agissant des condamnés pour terrorisme ou apologie du terrorisme. La procédure simplifiée de changement de nom telle qu'elle résulte d'une circulaire de juin 2022 signée par M. Dupond-Moretti redonnait, comme l'a évoqué Mme de La Gontrie, la charge d'évaluer le risque à l'officier de l'état civil, qui se retrouvait alors assez démuné.

Nous avons essayé de cibler les crimes à caractère sexuel ou terroriste afin de rigidifier la procédure de changement de nom, l'équilibre étant garanti par une saisine systématique de procureur de la République par l'officier de l'état civil, le procureur pouvant donner suite ou non à cette demande. Il n'est donc pas question de pénaliser des personnes pour qui le changement de nom peut effectivement être salutaire, mais de se donner la possibilité d'arrêter des personnes qui pourraient récidiver.

M. Francis Szpiner. – Monsieur Bourgi, nous n'avons pas la maîtrise de l'état civil étranger : si une prostituée originaire du Nigeria veut changer de nom, la procédure n'est envisageable qu'à partir de l'état civil de son pays. Il n'y a donc rien de discriminatoire, et je ne comprends pas votre intervention.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Vouloir changer de nom après avoir purgé sa peine est tout à fait légitime. C'est pourquoi la procédure ne revêt aucun caractère automatique : le fait d'être inscrit au Fijaisv ou au Fijait entraîne la saisine du parquet, qui peut s'opposer ou non au changement de nom ; s'il s'y oppose, il reste encore une voie de recours pour le changement de prénom devant le juge aux affaires familiales (JAF) ou pour le changement de nom devant le tribunal judiciaire. Cette automaticité aurait été préjudiciable, j'en suis d'accord, mais je pense que nous avons trouvé un équilibre satisfaisant.

Concernant la consultation des fichiers sur lesquels peuvent être inscrites des personnes simplement mises en examen, je rappelle que les poursuites peuvent être abandonnées ou déboucher sur une relaxe. Le code de procédure pénale prévoit explicitement que l'inscription aux fichiers disparaît dans ces cas de figure.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Ce n'est pas le cas !

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Peut-être existe-t-il des difficultés de mise en œuvre. Je précise que, dans le cas d'une mise en examen, lorsqu'une incapacité légale est liée à la commission d'un certain nombre d'infractions et à l'inscription au Fijaisv ou au Fijait, l'employeur de la personne concernée peut seulement la suspendre, mais pas mettre fin à son contrat de travail. Une mise en examen entraîne donc des conséquences qui ne sont que provisoires. Si la présomption d'innocence doit être respectée, il semble également opportun de suspendre quelqu'un qui serait mis en examen pour des faits de pédophilie.

Jusqu'où élargir l'accès au Fijaisv et au Fijait ? Selon moi, il doit rester assez restreint, ce que nous prévoyons bien puisque ce sont toujours les mêmes personnes qui restent compétentes, à savoir les autorités judiciaires et le préfet dans certains cas. Par exemple, aucune entreprise de transport ou autre personne privée ne pourra consulter directement ces fichiers.

Sur un autre point, l'attestation de non-inscription aux fichiers peut être sollicitée par l'intermédiaire du préfet ou d'une administration. Dans le cas du recrutement d'une animatrice d'un accueil de loisirs sans hébergement (ALSH), il reviendrait à la mairie, et non pas à la personne concernée, de se rapprocher de l'autorité préfectorale.

L'officier de l'état civil, pour sa part, n'a pas à évaluer une menace à l'ordre public : lorsqu'il obtient, dans le dossier de changement de nom, un extrait du casier judiciaire faisant mention d'une condamnation pour certaines infractions limitativement définies et une attestation d'inscription au Fijaisv ou au Fijait, il doit saisir le parquet, qui appréciera ladite menace.

Quant au périmètre, le texte porte bien sur le renforcement de la surveillance des individus condamnés pour des infractions sexuelles, violentes ou terroristes. Le premier article concerne le changement de nom, le deuxième étend la liste des infractions qui déclenchent le recours à une procédure particulière (et qui donne notamment lieu à l'inscription au Fijaisv) et le troisième évoque les transports publics.

Madame Richard, j'ai bien entendu votre demande, qui nécessite encore des discussions d'ici à la séance.

Monsieur Bourgi, j'ai eu la même réaction que M. Szpiner au premier abord, mais il est en fait possible, sous certaines conditions, de faire modifier l'état civil de personnes nées à l'étranger sur le fondement de la loi Vignal.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Je ne suis pas d'accord avec l'avis du rapporteur selon lequel nous n'avons pas à débattre des conditions dans lesquelles va s'appliquer que la loi que nous allons voter. Une vérification de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil) avait montré que le système de traitement des infractions constatées (Stic), qui recensait 30 millions de personnes, ne comptait pas moins de 40 % de fiches contenant des erreurs préjudiciables aux personnes concernées !

Je vous encourage donc à la prudence dans la mesure où le parquet ne procède pas au nettoyage des fichiers : nous devons être très lucides et responsables lorsque nous validons ce type de dispositif.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Je ne disconviens pas du fait que l'exécution de la loi n'est pas toujours parfaite, mais elle est du ressort du Gouvernement et nous ne pouvons pas seulement voter des lois à l'aune des carences de l'exécutif.

M. Christophe-André Frassa, président. – En application du vademecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents, il nous appartient d'arrêter le périmètre indicatif de la proposition de loi.

Je vous propose de considérer que ce périmètre comprend les dispositions relatives au fonctionnement du Fijais et du Fijait – contenu, critères d'inscription, modalités de consultation, obligations associées à l'inscription, *etc.* – ; aux mesures de surveillance de toute nature susceptibles d'être imposées à des personnes condamnées pour des infractions sexuelles, violentes ou terroristes pour prévenir la récidive – mesures de sûreté, obligations d'information, *etc.* – ; aux peines encourues par les mêmes personnes et à l'exécution de celles-ci.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Vous n'avez pas fait référence aux législations concernées, ni mentionné le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda) : tout ce qui concerne le droit des étrangers n'apparaît donc pas dans le périmètre. L'examen du projet de loi Immigration avait donné lieu à un épisode peu glorieux pour le Sénat, puisqu'une série de dispositions ont été censurées – à juste titre – comme des cavaliers par le Conseil constitutionnel.

J'alerte nos collègues quant à la tentation qui pourrait être la leur. Une modification du Ceseda par le biais d'une extension à 210 jours de la durée de rétention des étrangers n'a rien à faire dans ce texte, qui porte sur d'autres sujets.

EXAMEN DES ARTICLES

Avant l'article 1^{er}

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L'amendement COM-10 vise à mettre en conformité les régimes du Fijaisv et du Fijait puisqu'il est possible de prévenir l'autorité académique ou le chef d'établissement pour les crimes et délits à caractère sexuel, en cas de mise en examen ou de condamnation. Il est proposé de faire de même pour une infraction terroriste.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Je ne saisis pas le sens de la formule « personne scolarisée ou ayant vocation à être scolarisée dans l'établissement ».

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Il s'agit simplement des enfants soumis à l'obligation scolaire.

M. Christophe-André Frassa, président. – Il est question de tous les enfants âgés de moins de 16 ans.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Nous ne faisons que reprendre le texte existant.

L'amendement COM-10 est adopté et devient article additionnel.

Article 1^{er}

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L'amendement COM-2 rectifié renvoie à l'intervention de M. Bourgi et au fait que la proposition de loi revenait – par inadvertance, je pense – sur la loi Vignal, en tendant à interdire aux personnes dont l'acte de naissance n'est pas détenu par un officier de l'état civil français de solliciter un changement de nom de famille. Cet amendement rétablit cette possibilité, d'où un avis favorable.

L'amendement COM-2 rectifié est adopté.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L'amendement COM-6 apporte des précisions sur les modalités d'exercice par l'officier de l'état civil de sa compétence de saisine du procureur de la République, ainsi qu'une définition par la loi des conditions dans lesquelles devra s'effectuer une telle saisine.

Le sous-amendement COM-14 supprime, quant à lui, la condition de détention de l'acte d'état civil par un officier de l'état civil français. Avis favorable.

Le sous-amendement COM-14 est adopté. L'amendement COM-6, ainsi sous-amendé, est adopté.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Les amendements identiques COM-7 et COM-4 rectifié *bis* visent à créer une obligation, pour les inscrits au Fijais présentant une particulière dangerosité, de déclarer leurs déplacements à l'étranger.

Les amendements identiques COM-7 et COM-4 rectifié bis sont adoptés.

L'amendement de coordination COM-8 est adopté.

L'article 1^{er} est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 2

L'article 2 est adopté sans modification.

Article 3

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L'amendement COM-11 prévoit de créer une incapacité légale pour certains condamnés et pour les inscrits au Fijaisv, afin de les empêcher d'accéder aux transports de mineurs ou de majeurs vulnérables. La procédure existe déjà en matière médico-sociale.

L'amendement COM-11 est adopté.

L'article 3 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 3

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L'amendement COM-13 prévoit une prolongation de la rétention pour les étrangers interdits du territoire à la suite d'une infraction sexuelle ou violente grave jusqu'à 180 jours, voire, à titre exceptionnel, jusqu'à 210 jours.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Voilà la parfaite illustration d'un cheval de Troie dissimulé dans un texte d'apparence technique. Cet amendement sert à intégrer des dispositions annoncées par le ministre de l'intérieur sur le prolongement de la rétention administrative d'un certain nombre de catégories d'étrangers jusqu'à 210 jours.

Voilà une curieuse manière de travailler ! Muriel Jourda avait déployé tout son talent pour faire adopter des cavaliers lors de l'examen du projet de loi Immigration, ensuite censurés par le Conseil constitutionnel. Visiblement, cette tentative perdue alors qu'aucun élément ne vise le Ceseda dans l'exposé des motifs. Par le biais d'une contorsion assez complexe, la question des 210 jours apparaît, mais je pense que ce n'est ni sérieux ni constitutionnel.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Nous venons de voter l'article 2 à une belle unanimité, ce dernier modifiant l'article 706-47 du code de procédure pénale ; or, c'est ce même article qui est visé par l'amendement que nous examinons. Il est toujours possible de discuter du caractère strict de l'appréciation de l'article 45, mais le périmètre est, selon moi, conforme à celui de la proposition de loi.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Le lien est tellement évident que vous avez mis au point un article additionnel... M. Bruno Retailleau n'est pas président de la commission des lois !

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Il est assez fréquent de proposer plusieurs articles additionnels et je n’innove en rien, me semble-t-il. Je vous laisse libre de votre appréciation et maintiens la mienne.

Mme Dominique Vérien. – La véritable question est plutôt de savoir si cet amendement est utile. Il pourrait être nommé « amendement Philippine », en référence à cette victime dont le meurtrier sortait d’une prison de l’Yonne. Si nous avons pu le maintenir plus longtemps en rétention, nous ne pleurerions pas la mort d’une jeune femme.

L’amendement COM-13 est adopté et devient article additionnel.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L’amendement COM-9 rectifié vise à appliquer le texte aux collectivités d’outre-mer.

L’amendement COM-9 rectifié est adopté et devient article additionnel.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L’amendement COM-1 rectifié *bis* a pour objectif de rendre obligatoire et de renforcer le contrôle des utilisateurs d’applications de mise en relation de baby-sitters, en interdisant l’inscription aux personnes condamnées pour certaines infractions ou inscrites au Fijaisv. Le principe est intéressant, mais la mise en œuvre semble malaisée, car les plateformes ne vérifient pas vraiment l’identité des utilisateurs.

L’amendement COM-1 rectifié bis n’est pas adopté.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L’amendement COM-3 tend à créer une interdiction légale d’exercer, y compris à titre bénévole, au contact des mineurs dans le secteur associatif pour toute personne condamnée pour certaines infractions et pour les inscrits au Fijaisv. Je propose le retrait pour retravailler ce sujet d’ici à la séance.

L’amendement COM-3 est retiré.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L’amendement COM-5 a pour objet d’étendre à l’étranger le périmètre de l’interdiction d’exercice d’une activité auprès des mineurs. Or nous ne pouvons pas contrôler ce qui se passe à l’étranger, sauf réciprocité entre États. Demande de retrait.

L’amendement COM-5 est retiré.

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Les sorts des amendements examinés par la commission sont retracés dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l’amendement
Article(s) additionnel(s) avant l’article 1^{er}			
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	10	Information des responsables académiques en cas de mise en examen ou de condamnation pour une infraction terroriste.	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er}			
M. BENARROCHE	2 rect.	Suppression de la condition de détention de l'acte d'état civil par un officier de l'état civil français.	Adopté
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	6	Précision sur les modalités d'exercice par l'officier de l'état civil de sa compétence de saisine du procureur de la République et définition par la loi des conditions dans lesquelles devra s'effectuer une telle saisine.	Adopté
M. BENARROCHE	14	Suppression de la condition de détention de l'acte d'état civil par un officier de l'état civil français.	Adopté
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	7	Précision quant au délai de déclaration d'un changement de nom ; création d'une obligation, pour les inscrits au Fijaisv présentant une particulière dangerosité, de déclarer leurs déplacements à l'étranger	Adopté
Mme Olivia RICHARD	4 rect. <i>bis</i>	Obligation de déclarer d'éventuels déplacements à l'étranger pour certains inscrits au Fijaisv.	Adopté
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	8	Coordination.	Adopté
Article 3			
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	11	Incapacité légale pour certains condamnés et pour les inscrits au Fijaisv en matière de transport collectif de mineurs ou de majeurs vulnérables.	Adopté
Article(s) additionnel(s) après l'article 3			
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	13	Prolongation de la rétention pour les étrangers interdits du territoire à la suite d'une infraction sexuelle ou violente grave.	Adopté
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	9 rect.	Application outre-mer.	Adopté
M. BURGOA	1 rect. <i>bis</i>	Obligation faite aux plateformes de mise en relation pour du baby-sitting d'interdire l'inscription aux personnes condamnées pour certaines infractions et/ou inscrites au Fijaisv	Rejeté
Mme Olivia RICHARD	3	Incapacité légale d'exercer, y compris à titre bénévole, au contact des mineurs dans le secteur associatif pour toute personne condamnée pour certaines infractions et pour les inscrits au Fijaisv.	Retiré

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme Olivia RICHARD	5	Extension à l'étranger du périmètre de l'interdiction d'exercice d'une activité auprès des mineurs.	Retiré

La réunion est close à 10 h 40.

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »¹.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « *transmis* » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie². Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « *cavaliers* » dans le texte³. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « *cavalier* » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial⁴.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission des lois a **arrêté**, lors de sa réunion du mercredi 30 octobre 2024, **le périmètre indicatif de la proposition de loi n° 756 (2023-2024) tendant à renforcer les moyens de surveillance des individus condamnés pour des infractions sexuelles, violentes ou terroriste.**

¹ Cf. commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.

² Cf. par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

³ Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

⁴ Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 - Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.

Elle a considéré que **ce périmètre incluait** des dispositions relatives :

- au fonctionnement du fichier judiciaire automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes et du fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions terroristes (contenu, critères d'inscription, modalités de consultation, obligations associées à l'inscription, *etc.*) ;

- aux mesures de surveillance de toute nature susceptibles d'être imposées à des personnes condamnées pour des infractions sexuelles, violentes ou terroristes pour prévenir la récidive (mesures de sûreté, obligations d'information, *etc.*) ;

- aux peines encourues par les mêmes personnes et à l'exécution de celles-ci.

LISTES DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

Mme Marie Mercier, sénateur, auteur de la proposition de loi

Ministère de la justice

Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG)

M. Julien Morino-Ros, sous-directeur de la négociation et de la législation pénales

M. Thierry Lescouarc'h, chef du Casier judiciaire national

M. Yann Taraud, chef du bureau de l'expertise, de l'identité, de l'international et des fichiers

Mme Pauline Biais, adjointe à la cheffe du bureau de la législation pénale générale

Mme Morgane Couchet, rédactrice au bureau de la législation pénale générale

Direction des affaires civiles et du Sceau (DACS)

Mme Manon Fauvernier, adjointe au bureau du droit de la famille

Mme Audrey Perrier, rédactrice au bureau du droit de la famille

Ministère de l'intérieur

Direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ)

Mme Pascale Léglise, directrice

M. Cyriaque Bayle, adjoint au sous-directeur des libertés publiques

Association française des magistrats de la jeunesse et de la famille (AFMJF)

Mme Muriel Eglin, première vice-présidente chargée des fonctions de juge des enfants, présidente du tribunal pour enfants au tribunal judiciaire de Bobigny

CONTRIBUTIONS ÉCRITES

Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)

Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI)

Direction nationale de la police judiciaire (DNPJ)

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp123-756.html>