

COMMISSION NATIONALE
DE L'INFORMATIQUE ET DES LIBERTÉS

PLAINTÉ AU TITRE DE L'ARTICLE 38 DE LA
LOI N° 78-17 DU 6 JANVIER 1978

OBSERVATIONS COMPLÉMENTAIRES

N° 22015801

POUR : 1°) L'association « La Quadrature du Net » (LQDN)
 2°) Les 15 248 plaignants ayant mandaté La Quadrature du Net

CONTRE : Le ministre de l'intérieur

Table des matières

Faits	3
Discussion	5
I Sur l'existence d'un traitement distinct du fichier TES	5
II Sur l'incompatibilité entre la finalité de traitement de données mis en œuvre pour répondre à une enquête judiciaire et les finalités initiales du « titres électroniques sécurisés » (ci-après « TES »)	11
Bordereau des productions	19

FAITS

1. Le décret n° 55-1397 du 22 octobre 1955 instituant la carte d'identité fixe les conditions de délivrance et de renouvellement de la carte nationale d'identité. Le décret n° 2005-1726 du 30 décembre 2005 fixe les conditions de délivrance et de renouvellement du passeport.

2. Conformément à l'article 1^{er} du décret n° 2016-1460 du 28 octobre 2016, le ministre de l'intérieur est responsable du traitement de données personnelles « titres électroniques sécurisés » (ci-après « TES »), notamment mis en œuvre pour l'établissement, la délivrance, le renouvellement et l'invalidation des cartes nationales et des passeports.

3. Le 24 septembre 2022, La Quadrature du Net a déposé une plainte contre le ministre de l'intérieur pour son compte et celui de 15 248 plaignants l'ayant mandatée, en application des articles 38 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés (ci-après « loi Informatique et Libertés ») et du 1 de l'article 77 du règlement UE n° 2016/679 du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (ci-après « RGPD »), en raison de la mise en œuvre du traitement TES. Cette réclamation a été enregistrée sous le numéro 22015801.

4. Dans sa plainte, La Quadrature du Net démontre que la mise en œuvre du traitement TES est disproportionnée et que le ministre de l'intérieur ne respecte pas les obligations de sécurité.

5. Par les présentes observations complémentaires, La Quadrature du Net entend fournir des éléments supplémentaires à la Commission nationale de l'informatique et des libertés (ci-après « la CNIL ») dans l'instruction de cette plainte.

6. Outre les manquements détaillés dans la plainte initiale, les présentes observations visent à démontrer que le ministre de l'intérieur met en œuvre le traitement TES de façon illégale et inconventionnelle dès lors qu'il autorise le traitement des données collectées dans le cadre du décret n° 2016-1460 du 28 octobre 2016 pour

des finalités incompatibles avec les finalités prévues par ce texte.

7. Étant précisé que les éléments énoncés dans les présentes observations ont également fait l'objet d'une réclamation auprès de la CNIL, enregistrée sous le numéro [REDACTED].

DISCUSSION

I. Sur l'existence d'un traitement distinct du fichier TES

8. À titre liminaire, il est nécessaire de préciser que le ministre de l'intérieur met en œuvre un traitement de données différent du TES en ce que ses finalités ne sont pas prévues par le droit.

9. **En droit**, le 2° de l'article 4 de la loi Informatique et Libertés dispose que les données personnelles doivent être « *collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et ne pas être traitées ultérieurement d'une manière incompatible avec ces finalités.* » Ce principe de limitation des finalités des traitements de données est également énoncé au b) du 1 de l'article 5 du RGPD ainsi qu'au b) du 1. de l'article 4 de la directive UE n° 2016/680 du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données (ci-après directive « police-justice »).

10. La notion de « traitement » de données est, quant à elle, définie au 2° de l'article 4 du RGPD, auquel l'article 2 de la loi Informatique et Libertés fait référence, comme :

« Toute opération ou tout ensemble d'opérations effectuées ou non à l'aide de procédés automatisés et appliquées à des données ou des ensembles de données à caractère personnel, telles que la collecte, l'enregistrement, l'organisation, la structuration, la conservation, l'adaptation ou la modification, l'extraction, la consultation, l'utilisation, la communication par transmission, la diffusion ou toute autre forme de mise à disposition, le rapprochement ou l'interconnexion, la limitation, l'effacement ou la destruction »

11. La directive « police-justice » reprend la même définition au 2. de son article 3.

12. **En l'espèce, premièrement**, l'article 1^{er} du décret n° 2016-1460 du 28 octobre 2016 prévoit que le fichier TES puisse être mis en œuvre pour les finalités suivantes :

- procéder à l'établissement, à la délivrance, au renouvellement et à l'invalidation des cartes nationales d'identité mentionnées à l'article 1^{er} du décret du 22 octobre 1955 et des passeports mentionnés aux articles 1^{er} et 17-1 du décret du 30 décembre 2005 ;
- prévenir et détecter leur falsification et contrefaçon ;
- et, depuis sa modification par le décret du 13 mars 2021, lutter contre l'usurpation d'identité.

13. Comme le précise la politique de protection des données à caractère personnel pour les cartes nationale d'identité et passeports¹, la responsabilité du traitement TES est assurée conjointement par la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) du ministère de l'intérieur et par l'Agence nationale des titres sécurisés (ci-après « ANTS »), établissement public à caractère administratif placé sous tutelle du ministère de l'intérieur (pièce n° 2).

14. Il est précisé que *« le traitement est nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont sont investis les responsables du traitement. Le ministère de l'intérieur est responsable de la délivrance des titres d'identité et de voyage. L'ANTS a pour mission de répondre aux besoins des administrations de l'Etat de conception, de gestion, de production de titres sécurisés et des transmissions de données qui leurs sont associées »*.

15. Ce même document rappelle que l'accès au traitement TES est exclusivement réservé aux *« agents individuellement habilités du ministère de l'intérieur et du ministère des affaires étrangères, des préfectures et consulats chargés de l'application de la réglementation et de la délivrance des passeports et cartes nationales d'identité »* ainsi qu'aux *« agents dûment habilités de l'Agence nationale des titres sécurisés »*.

16. **Deuxièmement**, il existe, en parallèle, des dispositions encadrant les ré-

1. Accessible en ligne à l'adresse suivante : <https://passeport.ants.gouv.fr/donnees-personnelles>

quisitions pouvant être mises en œuvres lors d'enquêtes pénales. Ainsi, les officiers et agents de police judiciaire peuvent « *requérir de toute personne, de tout établissement ou organisme privé ou public ou de toute administration publique qui sont susceptibles de détenir des informations intéressant l'enquête » ou des « documents intéressant l'instruction » aussi bien dans le cadre d'enquête de flagrance (article 60-1 du code de procédure pénale), d'enquête préliminaire sur autorisation du procureur de la république (article 77-1-1 du même code) que lors d'une information judiciaire sur autorisation du juge d'instruction (article 99-3 du même code).*

17. En outre, sur demande des officiers et agents de police judiciaire, « *les organismes publics ou les personnes morales de droit privé, à l'exception de ceux visés au d du 2 de l'article 9 du règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 précité et au 2° de l'article 80 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, mettent à sa disposition les informations utiles à la manifestation de la vérité » dans le cadre d'une enquête préliminaire (article 60-2 du code de procédure pénale), de flagrance (article 77-1-2 du même code) ou d'information judiciaire (article 99-4 du même code).*

18. L'article R. 15-33-68 du code de procédure pénale liste les catégories d'organismes publics ou de personnes morales de droit privé susceptibles de faire l'objet de ces demandes. Le 7° mentionne ainsi « *les services des administrations publiques gestionnaires de fichiers administratifs, notamment fiscaux et bancaires* ».

19. Ces réquisitions peuvent faire l'objet d'autorisation ou instruction générales de la part du procureur de la République dans le cadre d'une enquête. Auparavant organisé par circulaires, ce mécanisme de réquisitions générales est, depuis 2023, formellement prévu par l'article 77-1-1 du code de procédure pénale. Cet article liste ainsi les actes d'enquête qui peuvent être mis en œuvre par les agents et officiers de police judiciaire sans autorisation spécifique. Parmi ces mesures, le 4° de cet article prévoit expressément que peut être autorisée dans le cadre d'une procédure d'enquête « *la remise de données relatives à l'état civil, aux documents d'identité et aux titres de séjour concernant la personne contre laquelle il existe une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner qu'elle a commis ou tenté de commettre l'infraction* ».

20. On comprend donc que les réquisitions judiciaires permettent, d'une part, d'obtenir des informations de la part d'administrations mettant en œuvre des fichiers

administratifs – donc de pouvoir indirectement consulter ces fichiers – et, d’autre part, d’avoir accès aux « données relatives aux documents d’identité ». Ces dernières sont, notamment, contenues dans le fichier TES. Concrètement, cela signifie que les agents et officiers de police judiciaire peuvent requérir les informations du TES auprès des personnes qui ont accès à ce fichier, c’est-à-dire les agents mentionnés à l’article 3 du décret n° 2016-1460 du 28 octobre 2016. Parmi ces personnes figurent, notamment, les agents des préfectures et des sous-préfectures chargés de la délivrance des passeports et des cartes nationales d’identité ainsi que des agents de l’ANTS chargés de la mise en œuvre du traitement, individuellement désignés et dûment habilités par leur directeur.

21. Autrement dit, il ressort de la lecture combinée des articles 77-1-1 et R. 15-33-68 du code de procédure pénale ainsi que du décret n° 2016-1460 du 28 octobre 2016 que les officiers et agents de police judiciaires peuvent accéder, dans le cadre d’une enquête judiciaire et après une autorisation du procureur de la République, aux données conservées dans le TES.

22. Il convient de noter que la notion de « données relatives aux documents d’identité » visée par à l’article 77-1-1 du code de procédure pénale est particulièrement large et recouvre potentiellement l’ensemble des données contenues dans le TES et listées à l’article 2 du décret n° 2016-1460 du 28 octobre 2016. Peuvent ainsi faire l’objet d’une réquisition judiciaire par un officier ou agent de police judiciaire les données relatives au demandeur du titre (nom, prénom, adresse, photographie, empreintes digitales, lien de filiation, image numérisée de la signature, coordonnées fournies pour le suivi de la demandes) mais également les informations liées au titre tel que les images numérisées des documents justificatifs fournies pour cette demande (facture, avis d’imposition, quittance de loyer, etc.) qui contiennent également des données personnelles.

23. En pratique, le ministre de l’intérieur a considéré, de façon erronée, que ce cadre réglementaire l’autoriserait à mettre en œuvre un traitement de données consistant à autoriser, dans le cadre d’enquêtes judiciaires, les agents ou officiers de police judiciaire à accéder à tous documents collectés dans le cadre du TES, en violation, comme il sera démontré ci-après, de la loi Informatique et Libertés. En effet, des procès-verbaux issue d’une procédure judiciaire (qui n’est plus couverte par le secret de l’instruction), attestent qu’un tel traitement existe.

24. Dans cette affaire, une personne était recherchée pour des faits de rébellion envers une personne dépositaire de l'autorité publique, de participation à un attroupement et de refus de se soumettre à des relevés signalétiques (pièce n° 3, page 1). La personne suspectée n'ayant pas pu être identifiée, l'officier de police judiciaire a mis en œuvre plusieurs mesures d'enquête pour trouver son identité. Il a ainsi effectué plusieurs réquisitions auprès des différents administrations participant à la délivrance des titres d'identité : d'une part, les Centres d'expertise et de ressources (CERT) qui centralisent le traitement des demandes de titres d'identité au sein des préfectures et des sous-préfectures et, d'autre part, l'ANTS. Comme cela a été exposé précédemment, aussi bien les agents des préfectures, et donc des CERT, que de l'ANTS ont accès au fichier TES.

25. Dans cette affaire, deux réquisitions ont été faites dans un premier temps à partir d'un prénom et d'un nom (« [REDACTED] ») qui aurait été donné par la personne suspectée lors d'une garde à vue (pièce n° 3, pages 2 à 4). Une première demande est effectuée auprès du CERT du département [REDACTED] pour obtenir « *le fond de dossier de demande de passeport biométrique et de carte nationale d'identité* » de [REDACTED] (pièce n° 3, page 5), c'est-à-dire pour accéder à des données collectées dans le cadre du TES. Les annexes au procès-verbal montrent que les enquêteurs obtiennent en réponse de cette réquisition la photographie d'identité, le récépissé de remise de passeport, l'image numérisée de la carte nationale d'identité, l'image numérisée de la demande de passeport par CERFA, ainsi que l'image numérisée d'une facture de téléphonie mobile servant de justificatif de domicile (pièce n° 3, pages 7 à 13).

26. Une deuxième réquisition est effectuée en même temps auprès du Directeur du centre de production de l'ANTS afin qu'il communique les empreintes du passeport de cette même [REDACTED] (pièce n° 3, page 6). En réponse, l'officier de police judiciaire obtient un dossier portant l'entête du Ministère de l'intérieur et comprenant une copie des empreintes digitales de [REDACTED], ainsi qu'une description de leurs caractéristiques. Ce dossier contient la mention « *la demande de passeport [REDACTED] existe bien dans la base de données TES* », c'est-à-dire que les données qui ont fait l'objet d'un accès par l'officier de police judiciaire ont été extraites du TES (pièce n° 3, pages 14 à 16).

27. Dans un deuxième temps, les enquêteurs relèvent cinq noms et prénoms sur une boîte aux lettres (pièce n° 3, pages 17 et 18). À partir de ces informa-

tions, une réquisition est faite au directeur du CERT de [REDACTED] afin qu'il fournisse « *les fonds de dossier CNI notamment les photographies des pièces d'identités correspondantes* » de trois de ces personnes (pièce n° 3, pages 19 à 21). Le procès-verbal faisant suite à cette demande indique que le « dossier CNI » de [REDACTED], ainsi qu'une photographie, a été communiqué par le CERT [REDACTED]. Sont alors jointes au procès-verbal de nombreuses informations : la photographie d'identité, l'attestation de remise de carte nationale d'identité, l'image numérisée de la demande papier de carte nationale d'identité, le document justificatif de domicile – en l'occurrence une quittance de loyer où apparaît les noms des différents locataires – ainsi que l'image numérisée de la carte nationale d'identité expirée (pièce n° 3, pages 22 à 27).

28. Enfin, dans un troisième temps, un procès-verbal atteste que l'officier de police judiciaire opère une « comparaison entre la photographie tiré du dossier préfecture de la nommée [REDACTED] et de celle versée à la procédure tiré de la vidéosurveillance des locaux de garde à vue ». Il en conclut « *qu'il s'agit de la même personne* » (pièce n° 3, pages 28 à 31). Cette opération constitue donc un processus d'identification.

29. Cette pratique traduisant l'existence d'un traitement de données consistant à accéder aux données collectées dans le TES pour des finalités étrangères au décret n° 2016-1460 du 28 octobre 2016 est également documentée par certaines organisations. Ainsi, dans le cadre de l'affaire dite « Lafarge », des personnes militantes ont détaillé les moyens d'enquêtes utilisés par la police. Elles attestent de l'existence de cette transmission par l'ANTS de photographies d'identité pour identifier des personnes suspectées d'avoir commis des dégradations².

30. En somme, l'ensemble de ces éléments permet de caractériser l'existence d'une communication et d'une mise à disposition des données contenues dans le TES de la part des personnes autorisées à y avoir accès à destination des agents et officiers de police judiciaire. Il s'agit donc d'un traitement de données personnelles mis en œuvre pour la conduite d'enquête, et plus particulièrement pour identifier des personnes. Or, ces finalités ne faisant pas partie des finalités autorisées dans le décret n° 2016-1460, il s'agit d'un traitement de données différent de celui

2. « Affaire "Lafarge". Les moyens d'enquête utilisés et quelques attentions à en tirer », *Les Soulèvements de la Terre*, 23 septembre 2023, URL : <https://lessoulevementsdelaterre.org/blog/affaire-lafarge-les-moyens-denquete-utilises-et-quelques-attentions-a-en-tirer>

du TES, mais utilisant les mêmes données.

31. **Troisièmement**, le ministère de l'intérieur est le responsable de ce traitement consistant à transmettre des informations issues du TES. En effet, *premièrement*, il détermine les moyens : aussi bien l'ANTS, les CERT que les officiers et agents et police judiciaire relèvent de sa responsabilité. *Deuxièmement*, il détermine les finalités : le décret n° 2007-1538 du 26 octobre 2007, créant l'article R. 15-33-68 du code de procédure pénale précité, alors numéroté R. 15-33-62, et qui prévoit le mécanisme de réquisitions à des administrations publiques a été cosigné par la ministre de l'intérieur de l'époque, Mme Michèle Alliot-Marie.

32. **Il en résulte** qu'en autorisant la transmission et la mise à disposition des données issues du TES à des agents et officiers de police judiciaire pour l'identification de personnes dans des enquêtes, le ministère de l'intérieur met en œuvre un traitement des données issues du TES pour une finalité autre que celles prévues dans le décret n° 2016-1460.

II. Sur l'incompatibilité entre la finalité de traitement de données mis en œuvre pour répondre à une enquête judiciaire et les finalités initiales du TES

33. Le traitement de données précédemment identifié et la mise en œuvre du TES violent manifestement le b) du 1. de l'article 5 du RGPD, ainsi que le 2° de l'article 4 de la loi Informatique et Libertés, lu à la lumière du b) du 1. de l'article 4 de la directive « police-justice », en ce que les données du TES sont traitées pour une finalité qui n'est pas compatible avec celle ayant justifié la collecte initiale.

34. **En droit**, comme rappelé précédemment, le 2° de l'article 4 de la loi Informatique et Libertés dispose que les données personnelles doivent être « *collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et ne pas être traitées ultérieurement d'une manière incompatible avec ces finalités.* » Ce principe de limitation des finalités des traitements de données est également énoncé au b) du 1 de l'article 5 du RGPD.

35. Ce principe implique que tout traitement de données ultérieur à la collecte

ne doit pas être incompatible avec les finalités premières du traitement. La Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) a précisé dans un arrêt de 2022 une méthode permettant d'apprécier une telle incompatibilité au regard du RGPD. Cette méthode est applicable, *mutatis mutandis*, à la directive « police-justice », les deux textes partageant les mêmes exigences. La CJUE fixe ainsi cinq critères :

« [...] il y a lieu, afin de déterminer si le traitement à une autre fin est compatible avec la finalité pour laquelle les données à caractère personnel ont été initialement collectées, de tenir compte, entre autres, premièrement, de l'existence éventuelle d'un lien entre les finalités pour lesquelles les données à caractère personnel ont été collectées et les finalités du traitement ultérieur envisagé; deuxièmement, du contexte dans lequel les données à caractère personnel ont été collectées, en particulier en ce qui concerne la relation entre les personnes concernées et le responsable du traitement; troisièmement, de la nature des données à caractère personnel; quatrièmement, des conséquences possibles du traitement ultérieur envisagé pour les personnes concernées, et enfin, cinquièmement, de l'existence de garanties appropriées à la fois dans le cadre du traitement initial et du traitement ultérieur prévu. » (cf. CJUE, 20 octobre 2022, n° C-77/21, Digi Távközlési és Szolgáltató Kft., pt. 35)

36. De la même manière, la CNIL s'est penchée sur les conditions dans lesquelles une mise en relation entre deux traitements de données aux finalités différentes pouvait être légale. Elle explique ainsi :

« Lorsque des traitements mis en relation sont encadrés par des actes réglementaires, la mise en relation doit respecter les dispositions régissant les traitements concernés, que cette mise en relation soit ou non mentionnée dans les actes autorisant la création de ces traitements. En particulier, l'opération de mise en relation doit être conforme aux finalités, aux catégories de données et aux accédants ou destinataires fixés par les actes réglementaires concernés. Pour être licite, le transfert de données d'une base vers une autre doit ainsi s'inscrire ou concourir aux finalités poursuivies par la base d'origine ou à celles associées aux transmissions à des destinataires, les données transfé-

rées doivent être autorisées à figurer dans la base de destination et au moins une personne habilitée à alimenter la base de destination doit constituer un accédant ou un destinataire de la base d'origine. »
(cf. Délibération n° 2021-061 du 27 mai 2021)

37. Dès lors qu'elle constitue un nouveau traitement ou, à tout le moins, une nouvelle opération d'un traitement pré-existant, une mise en relation de données provenant d'un traitement existant doit donc avoir un lien particulièrement cohérent avec l'objectif et le contexte de ce traitement, s'inscrire dans les finalités d'origines et prendre compte des conséquences et risques pour les personnes concernées. Ce nouveau traitement doit également se conformer aux prescriptions de l'acte réglementaire encadrant le traitement initial.

38. **En l'espèce**, le transfert de données du TES pour les besoins d'enquêtes judiciaires permet d'opérer un rapprochement entre les données contenues dans ce fichier, notamment les données biométriques, avec les données collectées dans le cadre de l'enquête. Comme cela a été exposé, cette mise en relation et ce rapprochement permettent notamment de procéder à l'identification de personnes.

39. En effet, comme présenté précédemment, lorsque des données issues du TES ou, à tout le moins, collectées dans le cadre du décret n° 2016-1460, sont transmises par les services des CERT ou de l'ANTS à l'autorité judiciaire, il est alors possible de rapprocher l'image du visage contenue dans le TES avec une autre image de cette personne (en l'espèce, la photographie prise au comptoir du commissariat). Dès lors que la photographie issue du TES est directement associée à un nom et un prénom, cette comparaison permet donc de confirmer ou d'infirmer une identité. Il est important de noter ici qu'il n'importe pas qu'un dispositif de reconnaissance faciale soit utilisé, un tel rapprochement pourra être fait par un humain « à l'œil nu ».

40. Il en est de même pour la réquisition d'empreintes digitales contenues dans le fichier TES qui peuvent être comparées à des empreintes collectées lors de l'enquête.

41. Dès lors que ce rapprochement à des fins d'identification ne fait pas partie des finalités prévues par le décret n° 2016-1460 du 28 octobre 2016, il convient alors

d'analyser si cette utilisation des données issues du fichier TES répond aux critères de compatibilités entre deux finalités de traitement posés par la CJUE. En pratique, ces exigences ne sont pas remplies.

42. **Premièrement**, il n'existe aucun lien entre la finalité de délivrance de documents d'identité et l'identification dans un cadre judiciaire. Ces finalités relèvent de deux textes différents (RGPD d'une part; directive « police-justice » d'autre part), et la notice du décret n° 2016-1460 n'indique pas que l'esprit de ce traitement était de permettre d'identifier les personnes dans le cadre d'une enquête judiciaire. Plus topique encore, la CNIL indiquait expressément dans sa délibération n° 2016-292 du 29 septembre 2016 sur le projet de décret du TES que « [Le TES] *ne pourra pas, en revanche, être utilisé à des fins d'identification des personnes.* »

43. **Deuxièmement**, lors les données personnelles sont collectées lors de la demande de titre d'identité, la personne concernée ne peut raisonnablement s'attendre à ce que la photographie de son visage ou ses empreintes digitales soit ultérieurement utilisées dans un contexte d'enquête judiciaire. Il n'en est fait aucune mention par exemple dans la politique de protection des données indiquée sur le site de l'ANTS (pièce n° 2).

44. **Troisièmement**, la nature des données collectées est particulièrement sensible puisqu'il s'agit de l'image du visage de la personne, qui permet son identification dans l'espace public, ainsi que les empreintes digitales, soit dans les deux cas des données biométriques dont le traitement porte une atteinte grave au droit à la vie privée et à la protection des données personnelles.

45. **Quatrièmement**, il n'existe aucune garantie appropriée pour interdire ce type de pratique. Au contraire, le droit a évolué pour autoriser et systématiser les réquisitions générales auprès des administrations, qui n'impliquent aucun contrôle concret et circonstancié de la demande d'accès aux données du TES. De plus, comme cela a été démontré dès 2022 dans le cadre de la présente réclamation, le ministre de l'intérieur n'a pas prévu de contraintes réglementaires ou techniques pour circonscrire cet accès à des situations précises et limitées au strict nécessaire, afin d'empêcher ce type de détournement de finalités.

46. Enfin, **cinquièmement**, les conséquences de la mise en œuvre d'un tel

traitement à des fins d'identification ont toujours été dénoncées par de nombreuses institutions, qui décelaient dans cet usage un problème fondamental pour la démocratie. *Primo*, le Conseil constitutionnel a ainsi censuré une première version du fichier TES en constatant notamment que « *les caractéristiques techniques de ce fichier [...] permettent son interrogation à d'autres fins que la vérification de l'identité d'une personne.* » (cf. Cons. const., 22 mars 2012, n° 2012-652 DC, cons. 10). En l'occurrence, était autorisée « *la consultation ou l'interrogation de ce fichier non seulement aux fins de délivrance ou de renouvellement des titres d'identité et de voyage et de vérification de l'identité du possesseur d'un tel titre, mais également à d'autres fins de police administrative ou judiciaire* » (*idem.*).

47. Le Conseil constitutionnel a donc estimé que l'utilisation d'un fichier de données biométriques à des fins policières était contraire à la Constitution. Le commentaire autorisé de cette décision³ cite ainsi le rapporteur de ce texte au Sénat qui relevait le danger à « *autoris[er] les forces de police à faire usage du fichier alors qu'aucune usurpation d'identité n'est en cause* » et mettait en garde contre un fichier « *susceptible de constituer, s'il n'est pas entouré des garanties requises, une bombe à retardement pour les libertés publiques* » (cf. page 21 du commentaire).

48. Toujours dans le commentaire autorisé de cette décision, il est rappelé de façon plus générale que le contrôle du Conseil constitutionnel se renforce dès que n'est plus en cause un fichier de police et de justice. Le Conseil a ainsi censuré l'accès au fichier de l'OFPRA par les services de police et de gendarmerie au regard de la confidentialité des éléments d'information détenus par l'OFPRA (Cons. const., 22 avril 1997, *Loi portant diverses dispositions relatives à l'immigration*, n° 97-389 DC). De même, il a déclaré inconstitutionnelle l'utilisation à d'autres fins de données relatives aux déclarations individuelles de participation à un mouvement de grève, au regard du respect du droit à la vie privée des salariés (cf. Cons. const., 16 août 2007, *Loi sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs*, n° 2007-556 DC).

49. Le Conseil constitutionnel restreint donc sensiblement les possibilités d'utilisation ultérieures de données issues de fichiers administratifs, notamment quand celles-ci sont à destination de la police. C'est en opérant ce contrôle strict

3. Commentaire de la décision n° 2012-652 DC du 22 mars 2012 accessible à l'adresse https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/2012652dc/cc_c_652dc.pdf.

qu'il a censuré la possibilité d'utiliser le fichier TES tel qu'issu de la loi de 2012 à des fins d'identification des personnes.

50. *Secundo*, comme cela a déjà été développé dans la présente réclamation (cf. requête du 24 septembre 2022, §§ 29–31), la CNIL a toujours exprimé des inquiétudes, et même son opposition à la centralisation de données biométriques, pour atteindre les finalités du fichier TES au regard, d'une part, des risques inhérents à l'architecture d'une telle base quand d'autres moyens techniques étaient possibles et, d'autre part, de l'aggravation de ces risques lorsqu'elle concerne la totalité de la population.

51. Lors de l'extension du fichier TES aux cartes d'identité en 2016, la CNIL a rappelé dans sa délibération n° 2016-292 du 29 septembre 2016 que :

« [...] "compte tenu de la nature des données traitées, les conséquences qu'aurait un détournement des finalités du fichier imposent des garanties substantielles et une vigilance particulière". Elle rappelle toutefois que les données biométriques présentent la particularité de permettre à tout moment l'identification de la personne concernée sur la base d'une réalité biologique qui lui est propre, qui est permanente dans le temps et dont elle ne peut s'affranchir. Ces données sont susceptibles d'être rapprochées de traces physiques laissées involontairement par la personne ou collectées à son insu et sont donc particulièrement sensibles. Comme cela a été souligné à titre liminaire, les risques spécifiques attachés au fichier envisagé, au regard tant de la nature des données enregistrées que du nombre de personnes concernées, imposent la plus grande prudence et obligent à n'envisager sa mise en œuvre que dans la stricte mesure où aucun autre dispositif, présentant moins de risques d'atteintes aux droits des intéressés, ne permet d'atteindre des résultats équivalents.

52. Plus particulièrement, la CNIL pointait le risque que les données contenues dans le fichier TES, « y compris des données biométriques, pourront, comme l'ensemble des données contenues dans des fichiers administratifs, faire l'objet de réquisitions judiciaires ». Elle regrettait ainsi que « l'absence d'intervention du législateur ait empêché d'analyser l'opportunité de moduler les conditions de [la mise

en œuvre des réquisitions] à l'égard des données contenues dans TES, pour tenir compte de l'ampleur inégale de ce traitement et du caractère particulièrement sensible des données qu'il réunira. »

53. Ainsi la CNIL craignait-elle déjà que le cadre des réquisitions judiciaires présenté précédemment offre un accès aux données du fichier TES, qui dérogerait alors aux garanties prévues dans le cadre du décret n° 2016-1460 du 28 octobre 2016 et aux exigences de la loi Informatique et Libertés.

54. *Tertio*, le Conseil d'État s'est également prononcé sur les limites qu'il convenait de tracer autour de la mise en œuvre du fichier TES. Il a ainsi jugé le fichier TES des passeports biométriques conforme à la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après « CESDH ») uniquement parce qu'il présentait certaines garanties techniques, notamment des bases de données différentes pour les données biométriques et les données d'identité, ce qui rendait possible l'interrogation du fichier pour les seules demande et renouvellement de titre (cf. CE, Ass., 6 octobre 2011, *Association pour la promotion de l'image et autres*, n° 317827, Rec. p. 505).

55. De plus, le Conseil d'État a également relevé, dans un avis relatif au traitement de données Schengen II (N-SIS II), que le fait que les empreintes digitales enregistrées dans le traitement N-SIS II ne puissent « *en aucun cas provenir du traitement de données à caractère personnel relatif aux passeports et aux cartes nationales d'identité dénommé "titres électroniques sécurisés" (TES)* » était de nature à respecter l'exigence de compatibilité des finalités lors d'un traitement ultérieur (cf. CE, sect. intérieur, 6 décembre 2016, avis n° 392308).

56. De même, lorsque le Conseil d'État s'est prononcé sur la légalité du traitement TES en 2018, il a rappelé que ce traitement « *n'a pour finalité que de permettre l'instruction des demandes relatives à ces titres et de prévenir et détecter leur falsification et leur contrefaçon* » et que « *les finalités ainsi poursuivies, qui excluent toute possibilité d'identifier une personne à partir de ses données biométriques* » (cf. CE, 18 octobre 2018, *La Quadrature du Net et autres*, n°s 404996, 405036, 405710, 405895, 406299, 406347, 406421, 408359, pt. 12).

57. Au regard de ces éléments et de ces jurisprudences, il ne fait pas de doute

que la finalité d'identification rentre en contradiction frontale avec l'objectif et le contexte du traitement de données du TES et contrevient aux limites qui ont été expressément posées par la CNIL, le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État. Au surplus, un traitement de données issues du TES pour mettre en œuvre cette finalité crée des atteintes graves et disproportionnées aux droits et libertés des personnes concernées, en l'occurrence quasiment toute la population française.

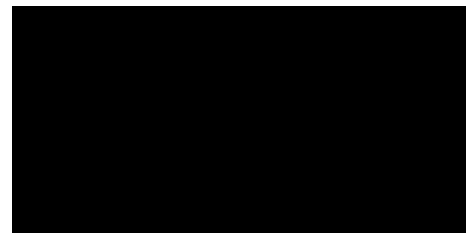
58. **Il en résulte que**, le traitement de données personnelles issues du TES, parmi lesquelles des données biométriques, mis en œuvre par le ministre de l'intérieur au moyen de réquisition judiciaire à des fins d'identification doit être considérée comme incompatible avec les finalités initiales du traitement TES prévues par le décret n° 2016-1460 du 28 octobre 2016.

59. À tous égards, la sanction de la mise en œuvre du traitement TES par le ministre de l'intérieur s'impose.

PAR CES MOTIFS, l'association La Quadrature du Net et les 15 248 plaignants l'ayant mandatée persistent dans leurs conclusions.

Fait à Paris, le 21 novembre 2025


Membre du collège solidaire de La Quadrature du Net



BORDEREAU DES PRODUCTIONS

Pièces déjà communiquées :

Pièce n° 1 : Liste des 15 248 plaignants ayant donné mandat à La Quadrature du Net pour déposer en leur nom la présente plainte.

Nouvelles pièces :

Pièce n° 2 : Politique de protection des données à caractère personnel – carte nationale d’identité et passeport, en date du 17 novembre 2025 ;

Pièce n° 3 : Procès-verbaux issue de la procédure concernant [REDACTED] ;